المؤتمر المصري الأول للنهوض:
نحو دولة قوية ومجتمع مشارك

(الإصلاح المؤسسي)

عقد هذا المؤتمر بتاريخ ١٦-١٧ يوليو ٢٠١٢

تحرير
مركز الحضارة للدراسات السياسية

اسم الكتاب: المؤتمر المصري الأول للنهوض: نحو دولة قوية ومجتمع مشارك
التأليف: تحرير مركز الحضارة للدراسات السياسية
موضوع الكتاب: إصلاح مؤسسي وتمكين مجتمعي
عدد الصفحات: 632 صفحة
عدد الملازم: 39.5 ملزمة
مقاس الكتاب: 17x24
عدد الطبعات: الطبعة الأولى
رقم الإيداع: 2016/26603
الترقيم الدولي: 4 - 596 - 278 - 977 - 978

دار البشير للثقافة والعلوم

١٤٣٨هـ
٢٠١٧مـ

التوزيع والنشر

دار البشير للثقافة والعلوم

darelbasherealla@gmail.com
darelbasheer@hotmail.com
www.darelbasheer.com
01012355714 - 01152806533

مركز الحضارة للدراسات السياسية - بالقاهرة
http://www.hadaracenter.com
alhadara1997@gmail.com
002 - 01093953167

مركز الحضارة للدراسات السياسية
Civilization Center for Political Studies

الفهرس

ملاحق الكتاب

مقدمة:

لا تنقصنا الأفكار، ولكن ينقصنا تفعيل الأفكار في برامج حركة في إطار عملية تغيير استراتيجي. أو كما يقول المستشار طارق البشري: *«مشكلتنا ليست في فكرنا، لدينا من الفكر الوضعي والفكر الإسلامي المتجدد ما يمكننا من أن نعرف واقعنا جيدًا، وأن نطرح له الحلول الممكنة، مشكلتنا ليست في الذهن. نحن لسنا حمقى ولا متخلفين، مشكلتنا أساسًا في أذرعنا التي لا تعمل جيدًا، وأرجلنا التي لا تسير جيدًا، مشكلتنا كلها حركية أساسًا، تتعلق بالقدرة على ا لتنظير والقدرة على التحريك من أجل أهداف نحن نعرف كيف نضعها، ونضعها بشكل جيد، وما يوافق مصالحنا المستقبلية معنويًّا وماديًّا أيضًا. المشكلة أننا عاجزون عن الحركة، ومشكلتنا سياسية أساسًا وليست فكرية، وتنظيمية أساسًا وليست شيئًا آخر.»* (١).

لعل الكلمات السابقة تعبر ببلاغة واختصار عن سبب وهدف المؤتمر المصري؛ حيث لخصت هذه الكلمات باقتدار أهم ما تحتاجه هذه الأمة، ألا وهو كيف تتم صياغة وتنفيذ سياسات وبرامج حركة انطلاقًا من رؤية فكرية كلية، فافتقاد الفكر الاستراتيجي بمراحله المختلفة، خاصة التنفيذية الحركية منها؛ يعد من أخطر معوقات النهضة. وكانت مبادرة تكوين «المؤتمر المصري» خطوة على هذا الطريق.

ولقد بدأت فكرة تكوين المؤتمر المصري للنهوض في الأشهر الأولى التي تلت قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ سعيًا لتحقيق أهداف طموحة تتعلق بمستقبل الوطن وإعادة بنائه حضاريًّا. ولاختيار الاسم دلالاته؛ حيث يستدعي هذا أجواء انعقاد المؤتمر المصري إبّان ثورة ١٩١٩ عاكسًا هموم الجماعة الوطنية المصرية وآمالها في مطلع القرن الماضي، لحظة أخرى سابقة لفوران المجتمع المصري وطوقه لتغيير واقعه البائس.

فلقد فتحت الأشهر الأولى من الزخم الثوري منذ ٢٥ يناير؛ البابَ أمام أمل التغيير الكبير في مصر، ليس التغيير على المستوى السياسي أو الاقتصادي فحسب، وإنما التغيير

(١) المستشار طارق البشري، المحاضرة الختامية للمؤتمر، في: د. نادية مصطفى، د. إبراهيم البيومي، د. باكينام الشرقاوي (محررون)، **مستقبل الإصلاح في العالم الإسلامي: خبرات مقارنة مع حركة فتح الله كولن**، (أعمال مؤتمر دولي عقد بمقر الجامعة العربية ١٩-٢١ أكتوبر ٢٠٠٩ بالتعاون بين: مركز الدراسات الحضارية وحوار الثقافات، ومجلة حراء، ووقفية البحوث الأكاديمية والإنترنت التركية)، القاهرة: دار النيل للطباعة والنشر، ٢٠١١، ص ص ٤٥٤-٤٥٥.

الشامل للوجهة المصرية والموقف من الذات والعالم. حيث مثلت ٢٥ يناير محطة تاريخية تفتحت فيها ينابيع الأمل التي جددت حماسة مفكري ونشطاء الأمة للعمل على تقديم إجابات ناجزة عملية عن أسئلة كبرى لطالما تم طرحها، ولطالما ظلت بلا أجوبة أو بلا قدرة على حل ما تطرحه من مشاكل على الأرض رغم العلم بمكمن المرض. كانت ٢٥ يناير لحظة فارقة لإجابة أخرى جريئة وصريحة عن سؤال: النهوض والتجدد الحضاري. فقد تطلبت لحظة بزوغ الربيع العربي ومرحلة صعوده الأولية؛ صياغة رؤية لأسس التجدد الحضاري، رؤية تبين كيف يمكن تنحية كوابح مسيرة النهوض من جهة، ودفع عجلات تقدمه من جهة أخرى، والانتقال من الأسئلة الجامعة إلى الأجوبة المجمعة، ومن حديث النظريات الكلية إلى برامج العمل الجزئية، مع إدراك أهمية الربط بين هذه الجوانب في نسق حضاري متناغم.

وفي هذا السياق الثوري مفتوح الآفاق أمام التغيير، كان لابد لمركز الحضارة للدراسات السياسية أن يواكب الأحداث ويطور ويوسع من دوائر عمله الفكري. فهذا المركز يعمل منذ ١٩٩٧ في مجال البحث لتأسيس وتفعيل منظور حضاري للظواهر الاجتماعية، وفي قلبها الظاهرة السياسية، استكمالًا لعطاء مدرسة المنظور الحضاري الإسلامي للعلوم السياسية، إلا أن عمله في الإطار البحثي والمعرفي كان من الضروري أن يتطور مع قيام الثورة، ويتجه لتفعيل التراكم الفكري والمعرفي الذي تم تحقيقه لعدة عقود، استكمالًا لجهد هذه المدرسة، ولجهد مركز الحضارة في تأسيس المنظور الحضاري،والذي انطلق من مرجعية إسلامية إلا أنه يعلي مبدأ شمولية وتكامل أبعاد الظواهر الاجتماعية ومنها الشرعية والسياسية بالطبع. وبالاسترشاد بدراسة تقييمية تقويمية قام بها المركز لما كتب خلال الخمسين عامًا الماضية عن مشروعات النهوض سواء من منطلق قومي عربي أو من منطلق إسلامي[١]، فقد وُجد ان أهم المثالب هي: غياب التفعيل وفق برنامج حركة واضح في إطار استراتيجية كلية للتغيير، بمعنى أننا ظللنا أسرى الأفكار، بدون قدرة ملموسة على تفعيلها على النحو الذي يحقق النهوض وصولًا إلى نهضة حضارية مأمولة، وليس مجرد إصلاح سياسي أو مجتمعي محدود.

(١) د. نادية محمود مصطفى: **نحو بناء مشروع استراتيجي لنهوض حضاري وسطي.. دراسة استكشافية في مشروعات نهضة الأمة**، في: أ.د. نادية محمود مصطفى، د. هبة رءوف عزت (محرران)، مشروع النهوض الحضاري ونماذجه التطبيقية، القاهرة: مركز الحضارة للدراسات السياسية، الخرطوم: منتدى النهضة والتواصل الحضاري، ٢٠١١. (الجزء الأول من الكتاب).

وفي سعيه للوفاء بمتطلبات التفكير الاستراتيجي، حرص مركز الحضارة للدراسات السياسية على أن يشارك في نتائج أعماله علماء أكاديميين، ومفكرين، وناشطين حركيين؛ لكي يحدث ذلك التوازن وذلك التواصل ما بين الفكر والعلم من جهة، والعمل والحركة من جهة أخرى. إنها المهمة التي تتعلق بالوصل بين العلم والحركة، أو بين النظر والعمل أو بين مراكز الأفكار وقضايا المجتمع على أرض الواقع.

وهكذا ارتبطت فكرة تطوير أداء المركز البحثي بصناعة السياسات العامة، فظهرت فكرة تكوين «المؤتمر المصري للنهوض» كأحد آليات تطبيق هذا المنحى وتفعيله[١].

ولقد تأسس المؤتمر المصري للنهوض على قاعدة العمل الفكري الجماعي الساعي لطرح رؤية تكاملية للنهضة المصرية تتأسس على الربط العضوي بين مستويات عدة: الرؤية الكلية، والفكر الاستراتيجي، والسياسات العامة، والبرامج التنفيذية. فالأمل كان معقودًا على استغلال فرص التغيير إبّان الثورة المصرية لتدشين عملية تغيير مدروس يتم فيها تلافي أخطاء العشوائية ومعالجة أمراض هيكيلية مثل الفساد. ويطرح المؤتمر المصري محاولة لمواجهة الإشكالية المزمنة المتعلقة بالعلاقة المأزومة دومًا بين ما هو مخطط ومفترض له أن يكون، وبين ما حدث بالفعل على الأرض. أي باختصار الفجوة الشاسعة بين ما يجب أن يكون وبين الواقع المتحقق، تلك الفجوة الموجودة في كل المجتمعات الإنسانية بدرجات متفاوتة، إلا أنها وصلت حد التناقض شبه التام في حالة التجارب العربية وعلى رأسها الخبرة المصرية.

ومن ثمَّ مثلت فكرة هذا المؤتمر خطوة دالة في طريق معالجة الإشكاليات الكبرى التي لطالما عانت منها الأمة، وذلك عبر التجسير ما بين الثنائيات الكبرى التي حكمت العقول العربية (المصرية أيضًا بالطبع) ولجمتها لفترات طويلة، وهو التجسير الذي يمثل جوهر فكر المدرسة الحضارية وعامود فلسفة أعمال هذا المؤتمر.

وتتجلى غاية هذه الفكرة وأهدافها في محاور رئيسة، هي كالتالي:

أولا: استعادة مفهوم العلم النافع الذي كان لقرون طويلة سابقة هو قاطرة نهضة الحضارة الإسلامية وتفوقها، وذلك عبر الربط العضوي بين العلم والواقع، بين الفكر

---

(١) لمزيد من التفصيل في هذا الصدد؛ انظر ملاحق هذا الكتاب: ملحق (١) المستوى المرجعي والتأسيسي: ورقة عمل: مخطط تطوير العمل على المستوى الاستراتيجي في مركز الحضارة للدراسات السياسية (أول مارس ٢٠١٢- أول سبتمبر ٢٠١٣) اتصالًا بالمؤتمر المصري الأول للنهوض.

والحركة؛ لتفعيل الرؤى النظرية بتحويل النظريات إلى استراتيجيات ناجحة على مستوى التطبيق. أي باختصار الخروج من أطر التنظير- التي هي ضرورة لا غنى عنها- إلى رحاب التفعيل- الذي لا تنهض أمة بدونه- فمن أصعب الإشكاليات عدم ترجمة الفكر لحركة منظمة واعية؛ فمن الضروري التحام الرصيد الفكري الحضاري مع أرض الواقع ومشكلاته، وإيجاد آليات لتفعيل الفكر عبر مؤسسات مجتمع مدني أو لصناع القرار، أو للمنتمين لتيارات وحركات إسلامية والأحزاب، أو غيرهم.

ثانيًا: الربط بين الجزئي والكلي وبين مجالات التغيير. فمن واجب الوقت ليس فقط بناء تصورات استراتيجية كلية شاملة للتغيير والإصلاح، بل الأهم ربطها بالإصلاح في كل قطاع على حدة. فإلى جانب ضرورة امتلاك رؤية كلية لكل ملف؛ لابد من تسكينها في الرؤية الحضارية الأعم، بحيث تتم في اتجاهين من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى، وبالتنسيق والتكامل البيني فيما بين القطاعات المختلفة. فالمطلوب ليس فقط الجمع بين الجزئي والكلي، ولكن ما بين الأجزاء المختلفة المكونة للبناء الحضاري الشامل. بمعنى أنه كثيرًا ما يتم الحديث عن التغيير السياسي بمفرده، وكذلك بالنسبة للتغيير الاجتماعي والتغيير الثقافي، ذلك كما لو كانت مجالات التغيير منفصلة، وهو خطأ استراتيجي فادح تزداد خطورته عندما يتصل بالمرجعية الإسلامية في عملية التغيير، فيتحرك العمل السياسي من مرجعية إسلامية منفردًا عما يسمى الإصلاح الديني أو الدعوي أو التربوي أو الإصلاح الاجتماعي أو الاقتصادي. وتظهر المشكلة أيضًا في الحديث عن عملية النهوض والتغيير بالداخل بمنأى عن الخارج، أو في تحويلها لعملية نخبوية وليست عملية مجتمعية ممتدة قطاعيًّا وزمانيًّا، أو في اقتصارها على تغيير مؤسسي وليس تغييرًا قيميًّا. فمن الأهمية بمكان السعي للتكامل بين السياسي والمعرفي، بين الديني والاجتماعي. فاستمرار قطاعات التغيير منفصلة غير متصله كان- وما زال- أحد الأسباب الرئيسة في تجدد حال واقعنا المأزوم.

ثالثًا: الربط بين الماضي والحاضر، عبر محاولة إحداث تراكم علمي للاستفادة من مختلف الجهود السابقة والمعاصرة في تصور رؤية متكاملة للإصلاح في كل ملف، لا تُكرر ما سبق بقدر ما تبني عليه، ولا تتكرر مع ما هو مطروح من جهود أخرى مواكبة، بل تنسق معها. فمن الخطأ التصور بأننا نخترع العجلة، فلابد أن نستفيد من الخبرات السابقة في إنجازاتها المتحققة لنراكم عليها، وفي إخفاقاتها المتكررة لنتعلم منها. كما يرتبط بمسألة

التراكم الفكري مسألة الانفتاح على التجارب العربية والعالمية والتعلم من دروسها سواء سلبياتها أو إيجابياتها.

رابعًا: تبني نهج الإصلاح وصولًا إلى إحداث تغييرات كبرى (ثورية) على الأمد المتوسط والبعيد؛ حيث احتوت غالبية الدراسات المطروحة رؤًى للتغيير الإصلاحي المدروس المبني على التعامل مع مثالب الواقع الحالية بشكل تدريجي، حتى وإن اختلف المدى الزمني لكل برنامج عمل في كل ملف تمت مناقشته. فقد عكس المؤتمر روح المزج بين الإصلاحي والثوري التي كانت موجودة- في تلك اللحظة- لدى قطاعات من النخب الفكرية المصرية خاصة الإسلامية منها.

ولتحقيق تلك الرؤية الشاملة التي تدشن على أساسها «المؤتمر المصري» اعتمد مركز الحضارة للدراسات السياسية آليات محددة لتنظيم أعمال هذا المؤتمر، عبر جهد مؤسسي تشكلت في إطاره عدة هياكل تعكس الحرص على تحقيق تكامل مستويات الحركة المتعددة السابق الإشارة إليها، والتنسيق بين مستويات الإصلاح ومجالات العمل والتخصص، وتقديم خبرة الجمع بين مجالات العمل المدني، والعمل الفكري، والعمل البحثي، والعمل التطوعي، والعمل الإعلامي، والعمل السياسي، في محاولة لطرح إجابات مدروسة حول كيف يمكن إحداث التغيير في مصر؟

وكان لابد لمحطة نهائية تصب فيها محصلة هذا التفاعل، ومن هنا كانت فكرة عقد مؤتمر، وكان لعنوان المؤتمر دلالاته الحضارية: «دولة قوية ومجتمع مشارك» بمعنى ضرورة تكامل الدولتي مع الشعبي، أو الرسمي مع المجتمعي من أجل زيادة فرص نجاح عملية النهوض.

فلقد تشكلت مجموعات عمل المؤتمر المصري على ثلاثة أبعاد؛ استنادًا إلى قواعد ثلاث رئيسة، قامت عليها رؤية المؤتمر، وهي كالتالي:

أولها: قاعدة أنه عمل فكري بحثي، ولكنه أيضًا استراتيجي. ولذا عقد مركز الحضارة للدراسات السياسية ما يقرب من عشرة اجتماعات دورية للتحضير لانعقاد المؤتمر المصري الأول باعتباره مؤتمرًا تأسيسيًّا استراتيجيًا ، وضمت تلك الاجتماعات عدد من كبار المفكرين والشباب الواعد الذين يجمعهم المنظور الحضاري الإسلامي. وتلخصت مهام هذه الاجتماعات في صياغة المرجعية والقيادة الفكرية فيما يتعلق بالكليات والرؤى العامة

والقضايا الكبرى، وتقديم استشرافات لمستقبلها[١]. وتم فيها طرح الملامح والاتجاهات الكبرى للحركة النهضوية لمصر. ومن ثم يعمل على تقديم التصورات الحضارية وتحديد الأصول المعرفية للنموذج النهضوي المأمول.

لقد مثل عقد هذا المؤتمر المرحلة الأولى من مشروع المؤتمر المصري للنهوض (فهو المؤتمر الأول، والذي كان مزمعًا استكمال حلقاته بمؤتمرات لاحقة مكملة، لكن تطور الأحداث في الواقع المصري قد حال دون ذلك)، وقد وقع الاختيار على الإصلاح الديمقراطي (الإصلاح المؤسسي مدخلًا) ليكون نقطة الانطلاق. ومع البدء بالجزء المؤسسي الديمقراطي، كان أيضًا الوعي بضرورة ارتباطه بإطار إصلاح مجتمعي واسع النطاق وأطول مدى. ويعرض هذا الكتاب لأعمال المؤتمر المصري الأول للنهوض (دولة قوية ومجتمع مشارك) الذي كان انعقاده مواكبًا مع وصول أول رئيس مصري مدني منتخب انتخابًا حرًّا ديموقراطيًّا لسدة الرئاسة، وبالتالي عكست أوراقه ونقاشاته تلك الحالة المعنوية العامة التي كانت سائدة في تلك الآونة والتي دفعت ببعض مفكري وناشطي مصر لتقديم إسهاماتهم العلمية والعملية؛ لتصور كيف ينهض هذا الوطن بادئين بستة ملفات حيوية اعتبروها على قمة أولويات أجندة التغيير التي كانت مرتقبة في تلك الأيام. ولذا جاء اختيار هذه الملفات بعينها باعتبارها خطوات أولية ولازمة للبدء في الإصلاح الديمقراطي (الإصلاح المؤسسي مدخلًا).

وثانيها: قاعدة تحويل الفكري والاستراتيجي إلى سياسات محددة وبرامج عملية، وقام بالعمل عليها مجموعة من الخبراء، وذلك عبر الإشراف على إعداد المنتج النهائي لأعمال المؤتمر في شكل أوراق سياسات تفصيلية خاصة بكل ملف. وتكوَّن من مجموعة خبراء متخصصين في المجالات الستة، سواء من أصحاب الخبرات العلمية أو العملية، وكانت مهمته تتعلق بتطوير وصياغة برامج للتغيير في كل قطاع.

وثالثها: قاعدة التسويق السياسي والمجتمعي لأعمال القاعدتين السابقتين، وصولًا إلى دوائر أوسع على مستوى الرأي العام والمجتمع المدني وصناع القرار. وكانت تقوم عليها لجنة إعلامية هدفها إيصال المنتجات الفكرية للمؤتمر إلى آخرين للاستفادة والتفعيل والتشغيل. ومثل هذا المستوى إضافة مهمة على النمط السائد لمؤتمراتنا العلمية عبر العمل

(١) انظر ملاحق هذا الكتاب: ملحق (١) المستوى المرجعي والتأسيسي: الرؤية التأسيسية للمؤتمر المصري.

على إيصال منتجاته الفكرية إلى آخرين للاستفادة والتفعيل والتشغيل، وإلا سيظل عملًا بحثيًّا تقليديًّا.

وبذلك تم تخطيط أعمال ملتقى «المؤتمر المصري» بشكل متزامن ومتكامل على مسارين: مسار بناء الرؤية الحضارية الكلية الشاملة والممتدة، ومسار إيجاد منصات حوارية حول برامج الحركة الآنية العاجلة (يرتبط بالحدث وما يستجد).

وجاءت **أعمال المؤتمر المصري**: «**دولة قوية ومجتمع مشارك: مدخل الإصلاح المؤسسي**». **لتشمل ستة ملفات رئيسة على النحو التالي:**

أولها: ملف مكافحة الفساد في البيروقراطية المصرية، وذلك في ورقة سياسات تحت عنوان «إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتحقيق نزاهته».

ثانيها: ملف إصلاح جهاز الشرطة المصري، وذلك في ورقة سياسات تحت عنوان «المؤسسة الأمنية (الشرطة) في مصر وتحديات الإصلاح».

ثالثها: ملف تمكين قطاع مهمّ من المجتمع المدني، وذلك عبر ورقة سياسات تحت عنوان «حول إصلاح العمل الأهلي»، ومداخلة حول ضرورة رفع هيمنة الدولة على الأوقاف.

رابعها: ملف الإعلام وكيفية حماية مهنيته وحريته، وذلك في ورقة سياسات تحت عنوان «نحو إعلام مستقل ومسئول».

خامسها: ملف البرلمان وكيفية تفعيل دوره، وذلك في ورقة سياسات تحت عنوان «إصلاح مؤسسة البرلمان: التحديات والمرتكزات والسياسات».

سادسها: ملف تطوير المحليات، وذلك في ورقة سياسات تحت عنوان «إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة ٢٥ يناير».

وجميعها ملفات محورية وأساسية من حيث كونها من المتطلبات الأولية- أو بمعنى أدق شروط لازمة- لإنجاح عملية التحول الديموقراطي الوليدة في مصر في تلك الأثناء، والتي كانت المكتسب الأول والأهم لثورة يناير ٢٠١١.

ومن ناحية أخرى، تلك الرؤية الجامعة بين التنظير والتطبيق أو بين الفكر والعمل. ولذا كان عرض ومناقشة ورقة السياسات الرئيسة الخاصة بكل ملف يتم على أكثر من مستوى:

١- مستوى الرؤية الكلية لإصلاح المجال محل النقاش يقدمها الخبير المتخصص رئيس فريق العمل في ذاك الملف.

٢- مستوى مسارات التنفيذ المقترحة يعرضها أحد الباحثين المساعدين.

٣- مستوى ربط الرؤى المطروحة النظرية منها والعملياتية بخبرات الجهات المختلفة التي لها باع في محاولات تغيير، وإصلاح الملف المعني في كل جلسة، وهو ما يتوفر من خلال رسم خريطة للجهود السابقة في هذا المجال سواء من قبل مؤسسات أو في شكل مبادرات. وبذلك كان الحرص على إحداث التناغم بين الفكر والحركة، خاصة فيما يتعلق بالدستور الجديد- دستور ٢٠١٢ وقتها- الذي كانت مناقشاته تدور في وقت الإعداد للمؤتمر المصري، فلذلك تم صياغة بعض المقترحات الدستورية؛ للمساهمة في إصلاح تلك الملفات دستوريًّا[١].

وقد بدأ المؤتمر المصري الأول للنهوض فعالياته بيومه الافتتاحي، الذي كان حافلًا بمداخلات ومشاركات رموز من مفكري وعلماء وناشطي الحركة الوطنية المصرية، تناولوا خلالها عدة محاور تمهيدية وتأسيسية مهمة، تمثلت في: المؤتمر المصري للنهوض: الفكرة والهدف والرؤية، ثم لماذا المؤتمر المصري الآن؟، ثم بيان ركائز مجتمعية في قلب النهوض، ثم اختتم الافتتاحي بمحاورة مع المفكر المؤرخ الوطني المستشار طارق البشري حول الجماعة الوطنية بين الثورة والإصلاح؛ حيث اشتملت تلك المحاور على ما يلي:

جلسة أولية تمهيدية مهمة، فتحت النقاش بأفكار كبرى تتعلق بـ: **المؤتمر المصري للنهوض: الفكرة والهدف والرؤية**: فأكد د. سيف الدين عبد الفتاح خلال مداخلته حول فكرة المؤتمر وأهدافه على أن سفينة الوطن تحتاج لمراكز فكر وبحث ذات رؤية حضارية تنموية مستقبلية تُوصل بين مسيرة فكر المدرسة الحضارية- التي استعرضها فيلم تسجيلي قصير بدأ منه المؤتمر أعماله- وبين خبرة مشروعات النهوض الحضاري عبر تاريخ وطننا وأمتنا المعاصر؛ لأجل تجنب العثرات السابقة والحالية (كالاقتصار على الفكر دون الحركة، أو الفصل بين الأبعاد المختلفة للنهوض، أو الاقتصار على دور النخب دون الوعي بضرورة تفعيل دور تشاركية المجتمع...).

---

(١) راجع في ملاحق الكتاب: ملحق (٤): المقترحات المقدمة إلى اللجنة التأسيسية لدستور ٢٠١٢ للملفات الستة.

ثم في حديثها «نحو رؤية مرجعية للنهوض»، قامت د. نادية مصطفى بالتركيز على محورين: أولهما: خبرة مشروعات النهوض الحضاري عبر تاريخ الأمة، وماذا تقدم لنا من دلالات وخبرات، وثانيهما: كيف على ضوء هذه الخبرة وهذه الدلالات نستطيع أن نصوغ رؤية للنهوض الحضاري تمثل مرجعية للنهوض الحضاري والبوصلة، التي يمكن أن نهتدي بها ومن خلالها لوضع الاستراتيجيات وبرامج الحركة.

أما **لماذا المؤتمر المصري الآن؟** فقد استعرض بعض من السادة المفكرين والباحثين المؤتمر خلال هذا المحور؛ ملامحَ النقاش العام المُفعم بالحيوية والأمل، الذي ملأ أجواء مصر سياسيًّا، وبالتبعية أكاديميًّا أيضًا في تلك الفترة. فتحدث فضيلة الشيخ جمال قطب عن معنى المؤسسية من خلال التراث الإسلامي. وقام د. سيد دسوقي بالحديث عن عمليات وآليات ومفاصل التنمية الحضارية، وأشار إلى الاحتياج لعلم منبثق من احتياجات الذات. وحددت د. ناجية عبد المغني بعض القيم، التي يجب أن تكون سارية في أي عمل تغييري، وألا تكون عملية تغيير مادية فقط. وتحدث أ. محمد منصور عن الروح والصبغة، التي يجب أن يكون عليها هذا العمل في مؤسساته وفي آلياته وفي أدواته وفي منظومة قيمه. وركز د. صلاح الجوهري على خطورة استدعاء نماذج حكم قد لا تنفع الواقع المصري.

وانتقل المؤتمر إلى ركائز مجتمعية في قلب النهوض؛ فخَصَّ منها ركيزتين: «المرأة والثورة» و«آليات تمكين الشباب»، ففي مداخلتها عن«المرأة والثورة»؛ رفضت د. رباب المهدي- أستاذ العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية- اختزال المرأة كمرأة وعزلها عن سياقها المجتمعي ونسيجها الحضاري، وأكدت أن مشاكلها يجب أن تُسكّن في نطاق ورؤية كلية لمشاكل المجتمع ككل، فكانت بذلك- كما لاحظت د. نادية مصطفى- تتحدث عن رؤية حضارية لوضع المرأة.

وفي كلمته عن «آليات تمكين الشباب»، انطلق وائل غنيم من كونه من أصحاب الحركة على الأرض وفي الميدان، لا أصحاب فكر ورؤى ونظريات، معتبرًا أنه لا يمكن أن يلتقي هذان الجانبان، وهو ما لم يتضح حينما قدم رصدًا وتحليلًا معمقًا لمشكلة الفشل في تمكين الشباب، وقام بربطها بمشكلة مزمنة نعاني منها، وهي العمل كجزر منعزلة سواء فيما بيننا وبين تجاربنا السابقة، مما يجعلنا وفق وائل غنيم نكرر الأخطاء ونرفع نفس الشعارات بلا تطبيق حقيقي، وهكذا أثبت وائل غنيم بمداخلته، ورغمًا عن تحفظه الأول، أن الفكر الحركي لا يقل أهمية عن الفكر النظري.

أما المستشار طارق البشري، ففي حواره مع حضور اليوم الافتتاحي للمؤتمر عن «الجماعة الوطنية بين الثورة والإصلاح»، فقد لخص الأزمة الرئيسية التي واجهتها الخبرات الثورية المصرية في الفشل المزدوج: عدم تحقيق لا الاستقلال الوطني ولا الديموقراطية. وفي ثورة ٢٥ يناير رصد- أيضًا- أن المطلب الديمقراطي تم إحباطه باختزاله في الإجراءات دونما غيرها من قيم ومتطلبات. ولعل المستشار طارق البشرى أوجز- ببلاغة- تلك الإشكالية- المعضلة بقوله: إنه من المستحيل أن يكون هناك نظام وطني غير ديمقراطي.

وإذا ما انتقلنا إلى الجلسات الست المتخصصة، فقد ناقش كل منها ملفًّا بعينه من زاوياه المتنوعة من خلال لقاءات متعددة للخبراء والباحثين المساعدين معهم عبر أوراق سياسات ومبادرات تفعيل في كل ملف من الملفات الستة المختارة: إصلاح الجهاز الإداري مكافحة الفساد، والأمن وإصلاح جهاز الشرطة، وتطوير شبكات العمل الأهلي، والإعلام، والبرلمان، والمحليات.

ونستعرض تلك الملفات في الكتاب من خلال ثلاثة محاور على نحو ما يلي: المحور الأول الإصلاح في مؤسسات الدولة، ويشمل: أولًا: إصلاح الجهاز الإداري ومكافحة الفساد، وثانيًا: الأمن وإصلاح جهاز الشرطة. أما المحور الثاني الإصلاح في ركائز مجتمعية، فيشمل: أولًا حول تطوير شبكات العمل الأهلي، وثانيًا: نحو إعلام مستقل ومسئول. ثم المحور الثالث والأخير الإصلاح في مؤسسات التمثيل البرلماني والمحلي: ويشمل أولًا: إصلاح مؤسسة البرلمان، وثانيًا: إصلاح النظام المحلي في مصر.

بالنسبة لملف إصلاح الجهاز الإداري مكافحة الفساد، فبعد عرض أبرز إشكاليات الجهاز الإداري ومنطلقات إصلاحه المقترحة، قامت د. غادة موسى في ورقة السياسات المقدمة بعرض إطار مؤسسي مفصل لمكافحة الفساد المستشري في الجهاز الإداري المصري، والمفيد أن هذا التصور جمع بين تطوير ما هو قائم وإنشاء ما هو جديد باقتراح إنشاء هيئة لمكافحة الفساد.

أما عن ملف الأمن وإصلاح جهاز الشرطة، فقد عرضت الورقة لملامح الحالة المصرية من حيث المسارات الدستورية والقانوينة والادارية والوظيفية، وصولًا إلى عرض التجارب الأخرى في المحيط العربى والدولي الدالة بالنسبة لنا، ثم تقديم خريطة للمبادرات المختلفة المقدمة لإصلاح قطاع الشرطة المصرية. وقد أثبتت هذه المبادرات إمكانية التلاقي بين

الرؤى الحقوقية للمنظومة الأمنية والرؤية الواقعية، بما يعد رسالة لكل من كان يرى استحالة الجمع بينهما. وفي هذا الملف بالذات، ربما من الضروري التنويه إلى أن استخدام لفظ «إصلاح» مرهون بالرؤية الإصلاحية التي قام عليها هذا المؤتمر، والتي عبرت عن رؤية تيار فكري وسياسي هَيمن عليه التوجه الإصلاحي عند تحديده لاستراتيجية التغيير الأولى بالاتباع، وهو الاتجاه الذي اكتسب التحفظ عليه وجاهةً ومصداقية- لا يمكن إنكارها- بعد ٣ يوليو ٢٠١٣، وعودة ممارسات الشرطة المصرية القمعية منذ ذلك الحين. وربما تصدق هذه التحفظات- أيضًا- على باقي الملفات بدرجات متفاوتة، إلا أن أجهزة الأمن والحاجة الماسة إلى إعادة هيكلته تظل هي المتصدرة في هذا الشأن. ويحضرنا هنا المناقشات التي كانت تدور في اجتماعات الفريق المختص بهذا الملف أو مجموعة الخبراء؛ حيث كانت دومًا الآراء تختلف بين القيادات الشرطية السابقة، التي ترى أن الأمر لا يتعدى الحاجة للإصلاح التدريجي الهادئ، بينما الآراء من خارج الجهاز ترى الأمر يحتاج إلى تطهير وإعادة هيكلة جذرية. وتبلور- في الوسط- رأي ثالث يدرك الحاجة لتثوير منظومة الأمن، ولكنه رأى أنه من الحكمة التعامل مع هذا الملف بالقدر الذي يسمح بإنفاذ التغييرات المطلوبة، ولكن دون استثارة مقاومة من داخل الجهاز لا تحمد عواقبها على استقرار الوطن.

إذا ما انتقلنا إلى ملف تمكين المجتمع المدني، فقد قدم د. مجدي سعيد ورقة خلفيةً طرح فيها أن القضية الأساسية في إصلاح العمل الأهلي المصري هي قضية التحرير من خلال إحياء المجتمع المصري بإحياء تنظيماته الأهلية المعبرة عنه. وأشار إلى أن أهم مثالب النمط السلطوي للحكم في مصر هو تضاؤل هامش الاستقلال النسبي للمجتمع عن الدولة. ولذا أضحى من الضروري عقب ثورة يناير إطلاق الحرية لجميع التكوينات الاجتماعية؛ لتعبر عن نفسها في تنظيمات أهلية حرة، لا تخضع إلا للرقابة المالية (شأن سائر مؤسسات الدولة) وللقانون المدني، وهو ما يعني مراجعة شاملة لكافة نصوص الدستور والتشريعات والقوانين واللوائح الخاصة بالتنظيمات الأهلية: كالأوقاف، والتعاونيات، والجمعيات، والنقابات، والاتحادات...، كما حدد المبادئ الدستورية والتشريعية التي يجب مراعاتها. وقدم عدة توصيات منها تأسيس كيان يقوم بمهمة التطوير الدائم للقطاع الأهلي، في إطار مفهوم الحوكمة بدلًا من ترك التنظيمات الأهلية، إمَّا للخبرات غير المنتظمة وغير المتطورة، أو للتدخل الأجنبي في تمويل وتطوير وتدريب، ومن ثم اختراق التنظيمات الأهلية.

بالإضافة إلى ذلك، قدم مجموعة مهمة من التوصيات الأخرى المتعلقة بزيادة الوعي وتشجيع منظمات العمل الأهلي بطرق مختلفة؛ اقترح عددًا منها في ورقته، ومن أهمها اقتراحه بإنشاء جامعة متخصصة في العمل الأهلي تضم كليات للأوقاف، والتعاونيات، والنقابات المهنية والعمالية، والمؤسسات والجمعيات الأهلية، بحيث تقوم هذه الجامعة بمهمة البحث والتعليم؛ لإخراج كوادر متخصصة في إدارة مؤسسات العمل الأهلي، ويلحق بهذه الجامعة مركز للتدريب، وآخر للتوثيق والتأريخ، على أن تضطلع تلك الجامعة بالتعاون مع الكيانات الأهلية المتخصصة.

وبالنسبة لملف الإعلام الشائك، فقد أشار أستاذ هشام جعفر إلى خطورة تأخر عملية الإصلاح في هذا المجال، واقترح أربعة مسارات رئيسة: قيام رئيس الجمهورية بإنشاء الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال، وإنشاء الهيئة المنظمة للإعلام السمعي البصري، وإصلاح اتحاد الإذاعة والتليفزيون وتحويله لنمط الخدمة العامة، وتشجيع المجتمع الأهلي على المبادرة بإنشاء مؤسسات الرقابة المجتمعية على الإعلام. ولكنه أكد على احتياج هذه المسارات إلى إرادة سياسية داعمة؛ لمواجهة الضغوط الداخلية بين أبناء المهنة وداخل المؤسسات الإعلامية ذاتها، والجهات الأخرى من شبكات المصالح وبعض قطاعات الجمهور، واحتياجها- أيضًا- إلى إدارة قوية، مع ضرورة الإصلاح من أسفل، أي عبر عملية حوار ممتد على مستويين: بين أبناء المهنة ومع المجتمع، مع مراعاة الوصل والفصل بين مستويات الإصلاح. وإذا كان المطلوب النظر في منظومة الإعلام السمعي البصري منفصلًا عن الإعلام المكتوب، فلابد كذلك من فصل الإعلام العام عن الخاص، مع ضرورة إعادة نظم هذه المسارات في المستوى الأعلى خاصة التشريعي والمهني ورفع الكفاءة. وهذا يتطلب امتلاك رؤية شاملة لعملية إصلاح الإعلام ككل يمكن أن تقوم بها وتضطلع بصياغتها "الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام".

وفيما يخص ملف تفعيل البرلمان، فيُعد إصلاح مؤسسة البرلمان قطب الرحى في عملية التحول الديموقراطي؛ حيث يأتي البرلمان في صدارة عملية بناء المؤسسات الدستورية المطلوبة والذي يحتاج إصلاحًا جذريًّا وتطهيرًا شاملًا. وبعد رسم ملامح واقع عملية التشريع بإطارها للقانوني وتحدياتها، قدم د. خليل مرعي اقتراحات لإصلاح وتغيير اللائحة المنظمة لدولاب العمل داخل البرلمان، والتدابير اللازمة للنهوض بصلاحيات

البرلمان ووسائل ممارستها، كما تطرق إلى سبل تحسين وتطوير الأجهزة البرلمانية والتنفيذية للبرلمان. حتى أنه أشار إلى القيم السلوكية المطلوب تشجيعها لتفعيل دور البرلمان بشكل حقيقي. وقد احتوت ورقة العمل على مقترحات تفصيلية للتطوير المؤسسي للأجهزة البرلمانية الرئيسية لمجلس الشعب، ولتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان، واختتمه بمشروع مقترح بإنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان.

أما عن ملف المحليات، فقد أكد د. صالح الشيخ في ورقة السياسات المقدمة منه على أن إصلاح المحليات هو نقطة الانطلاق الأولى في إعادة بناء الدولة المصرية. ورأى أن نقطة البدء هي إصلاح الوضع الدستوري للنظام المحلي، بحيث تتم تغطية النقاط الخاصة بالمحافظ وتوزيع الاختصاصات وتزويد السلطات المحلية باختصاصات أصيلة من خلال النقل وليس التفويض، واقتصار التفويض على الاختصاصات، التي ستبقى للحكومة المركزية في حالة رغبتها الاستعانة بالسلطات المحلية في تنفيذها. ويتم تفويض الاختصاص المركزي بالأموال اللازمة له؛ حيث لا اختصاصات بدون تمويل. من ناحية أخرى، أكد على أهمية الإرادة السياسية في تطبيق الإصلاحات المطلوبة على النظام المحلي، وأن يترافق ذلك بنظام معلومات محلية جديد، وبناء القدرات المؤسسية والبشرية للمحليات.

وفي ختام أعمال المؤتمر، لخص المستشار محمد فؤاد جاد الله أهم تحديات تلك الفترة وسبل مواجهتها، مصنفًا إياها إلى أربعة مستويات: التحديات العاجلة التي مثلت ألغامًا قابلة للانفجار مثل قيام المجلس العسكري بالتشريع، وتشكيله جمعية تأسيسية للدستور، والتحديات الداخلية المُلحّة كقضايا المواطنة والأمن والبلطجة والفقر، والتحديات الإقليمية مثل التطورات الأوضاع في ليبيا والسودان وسوريا، والتحديات الدولية والعالمية كاستقلال مصر عن التبعية للخارج.

وعند صياغة الاتجاهات العامة وخلاصات أعمال المؤتمر، التي يمكن البناء عليها، أمكن تحديد عدد من النقاط، ومن أهمها: ضرورة تخطي الثنائيات والاستقطابات؛ حيث يجب التمييز بين هذه الثنائيات (السياسي/ الإداري، القانون/ المصلحة السياسية والإدارية، المركز/ الأقاليم، الداخل/ الخارج) لا لنفصل بينها، وإنما لنعرف كيف تتكامل. لاسيما أن الأمة المصرية في العام الأول للثورة قد استنزفها الخلاف حول الكليات، بينما هناك خطورة في التفاصيل عند التنزيل في برامج. كما أن تفعيل دور المجتمع أصبح ضرورة لا

غنى عنها. ولابد من إدراك عدم إمكانية الفصل بين ثقافة المؤسسة وأدائها، ولذا؛ فإن تكرار الاقتراحات بإنشاء مؤسسات جديدة من المفترض أن يكون مصحوبًا بتصور حول كيفية إدارتها وتقليص تلك الفجوة بين القوانين الحاكمة لها وأنماط السلوك الفعلية السائدة داخلها. كما تم الاتفاق على أن عدم المساواة في الرواتب يعد أحد أهم مشاكل كافة القطاعات. ومن ناحية أخرى، فإن البحث عن استقلالية الأجهزة عن الدولة لابد أن يواكبه- أيضًا- العمل على استقلاليتها عن المصالح الخاصة. ذلك بالإضافة إلى إشارة كثير من الخبراء إلى أهمية الإصلاح من داخل المؤسسة. واستخلص غالبية المشاركين أهمية حماية الظهير السياسي، حتى لا تُنسَف الأعمال عقب إنجازها، خاصة وأن المسار السياسي مُفخّخ.

وكان من المفترض أن يعقب المؤتمر المصري الأول جولات أخرى وهو ما لم يحدث نتيجة عوامل عدة خرجت عن يد القائمين عليه.

وبشكل عام، ترجمت أعمال المؤتمر حالة هيمنة السياسي- بمعناه الضيق السلطوي وليس بمعناه الحياتي الأشمل- على النقاشات في غالبية الجلسات. وهو الاتجاه المهيمن على الجدل العام المصري في تلك الفترة، والذي أكسبته توترًا مضاعفًا، فكانت هيمنة السياسي على الأكاديمي عنوانًا رئيسيًّا لحوارات المؤتمر؛ حيث سيطرت تطورات الأحداث السياسية على الأسئلة والتعليقات، التي دارت جُلّها حول مشاكل صياغة الدستور وإجراءات الانتخابات والاستفتاءات، مع انعكاس الاستقطاب العلماني- الإسلامى بشكل جَليّ عليها. فالعقل المصري كان وما زال موجهًا لإجراءات السياسة المتعلقة بالسلطة وليس بالسياسة المتعلقة بتسيير حياة الناس اليومية، أي السياسة كسلطة وليس كإدارة، كتوجه وليس كممارسة، وكإجراء وليس كقيمة.

ومع اعتبار «المؤتمر المصري» كيانًا وملتقًى لركائز التفكير الاستراتيجي الثلاثة المتكاملة: الأكاديميا، والفكر، والحركة. وفي هذا السياق، جاء هذا المؤتمر في إطار السعي لبلورة استراتيجية للتغيير معبرة عن المدرسة الحضارية التي تقوم على التجسير بين كثير من الثنائيات الموروثة المفروضة على أمتنا لعقود طويلة، تلك المدرسة الفكرية التي تنفتح على الخبرات العلمية والعملية المتخصصة في مجالات النهوض المتنوعة، ومن كافة التيارات

الفكرية المختلفة. وهو الانفتاح والرغبة في التعاون الذي- للأسف- كثيرًا ما كان يتم مقابلته بالفتور، ويصل- أحيانًا- لدرجة النفور، إن لم يكن الرفض، من جانب كثير من أتباع المدارس الفكرية العلمانية. وقد لمسنا خلال الإعداد لهذا المؤتمر، وخاصة في ظل بزوغ الاستقطاب الإسلامي العلماني، تلك الإشكالية السلبية المستمرة التي كانت تواجهنا دومًا، وكنا آملين أن يساهم الزخم الثوري الجامع في تخطيها؛ فقد لاقينا مصاعب في قبول بعض الرموز المنتمية للتيارات الفكرية العلمانية المشاركة في جلسات المؤتمر والمساهمة بأفكارها ونقدها في إثراء نقاشاته، وأحيانًا ما احتاج الأمر إلى وساطات وصبر، حتى نُقنع البعض منهم بأهمية طرح آرائهم في ساحات الفكر المتنوع، من أجل توليد الأفكار البناءة الفعالة التي تخدم نهضة وطننا، والتي هي همٌّ مشترك للجميع. ومع ذلك عانينا من كثرة الاعتذارات المسبقة أو في آخر لحظة.

وأخيرًا، كان انعقاد الحلقة الأولى من «المؤتمر المصري» في يوليو ٢٠١٢ صرخة حيّة عن ضرورة التفكير الاستراتيجي الحضاري، التي أطلقها مركز الحضارة للدراسات السياسية؛ صرخة جاءت بعد أيام من انتخاب أول رئيس مدني منتخب انتخابًا حرًّا. ولقد قدم المركز أوراق سياسات مختصرة إلى عدة جهات لوضع الدستور (التي كانت تفكر في لبنات مؤسسات توجيه الإعلام ولمكافحة الفساد ولتنظيمات المجتمع المدني؛ ليتضمنها الدستور الجديد)؛ ولكن لاعتبارات النكسة التي تعرضت لها الثورة المصرية في مجملها، وألقت بظلالها على حرية البحث العلمي وعلى آفاق عمله وعلى طموحات وحماسة باحثيه، لم يرَ النور إلا هذا المؤتمر الذي انعقد في منتصف يوليو٢٠١٢، في فترة كانت سيناريوهات المستقبل على تعددها تجتمع حول وجود فرصة عظمى لنهوض هذه الأمة، ولما تراجعت هذه الفرص؛ توقفت كثير من دوائر الفكر والإبداع، وانشغل الجميع في إدارة صراع القوى السياسية مع المجلس العسكري، والاستقطاب الإسلامي- العلماني، وأعمال الاحتجاج العنيفة ضد الرئاسة المنتخبة، التي دخلت في مواجهات عنيفة خلال إعداد الدستور والاستعداد للانتخابات البرلمانية. فلقد علا صراع السلطة على خدمة أهداف الثورة حتى عادت الكَرّة بالوطن لسابق عهد التسلط والقمع، وخفتَ نجم الثورة بعد مرور عام من فورة الأمل في إمكانية خدمة التفكير الاستراتيجي حول سبل النهوض. وعاد

بندول الساعة يرتجف حول جولة جديدة من صراع السلطة النخبوية العليا على حساب طموحات وآمال الشعوب في التغيير؛ ولم يتسنَّ لهياكل المؤتمر المصري للنهوض الانعقادُ مرة أخرى، وانفرط عقد الملتقى.

لكن إصرار هيئة المؤتمر المصري على توثيق هذا الجهد والمسعى الوطني الفريد، والمهم كان دافعًا أساسيًّا لإصدار أعمال هذا المؤتمر محررًا في هذا الكتاب.

وفي ختام هذه المقدمة، لا يسعنا إلا التوجه بالشكر لكل من ساهم في عقد وتنظيم وإنجاح هذا المؤتمر الوطني من أشخاص ومؤسسات والهيئة المنظمة للمؤتمر، ومجموعة الشباب المنظمين والمتطوعين في تنظيم المؤتمر الذي يضيق المقام عن ذكر أسمائهم فردًا فردًا.

تمهيد.. المؤتمر المصري الأول للنهوض:
الفكرة والغاية والمسار

أولًا: كلمة الترحيب: مسئول المجلس القومي للشباب د/ محمد الرفاعي

ثانيًا: المؤتمر المصري للنهوض: الفكرة والهدف والرؤية

١) فكرة المؤتمر وأهدافه: د. سيف الدين عبد الفتاح

٢) نحو رؤية مرجعية للنهوض: د. نادية مصطفى

ثالثًا: لماذا المؤتمر المصري الآن؟: مجموعة أساتذة ومفكرين:

١- د/ سيد دسوقي.

٢- الشيخ/ جمال قطب.

٣- د/ ناجية عبد المغني.

٤- أ/ محمد أبو عوف منصور.

٥- د/ صلاح الجوهري.

رابعًا: ركائز مجتمعية في قلب النهوض:

١- المرأة والثورة: د. رباب المهدي

٢- آليات تمكين الشباب: أ/ وائل غنيم

خامسًا: حوار ضيف شرف المؤتمر المستشار طارق البشري: الجماعة الوطنية بين الثورة والإصلاح.

أولًا: كلمة الترحيب: مسئول المجلس القومي للشباب:

د. محمد الرفاعي(*)

بسم الله الرحمن الرحيم، أتشرف بحضراتكم، وبوجودكم في المجلس القومي للشباب، وشرف كبير جدًّا للمجلس القومي للشباب أن يستضيف المؤتمر المصري، ويستضيف علامات وقيادات مصر الأبرار.

أود القول إن الإحساس بالحرية شعور رائع، والمجلس القومي للشباب هو مجلس قومي يتبنى أنشطة خاصة بالشباب والمجتمع، وأنشطة أخرى تخدم مصر. وبعامة، هذا شعور جميل أن أنتمي إلى مثل هذا المجلس.

خلال فترة وجودي في المجلس القومي للشباب قبل الثورة، كان لابد من التفتيش الأمني الدقيق لدخول المجلس، ولكن الشباب الآن يمارس أنشطته بحُريّة، وأتمنى أن يدفع المؤتمر المصري الوطن دفعة أخرى من الحرية والتنمية.

وأتقدم بالشكر للدكتورة نادية مصطفى، ود. باكينام الشرقاوي، ود. سيف الدين عبد الفتاح؛ على بذلهم الجهد، ودعمهم الشباب، وأتمنى لهم مؤتمرًا زاخرًا بالإنجازات والنجاح، وشكرًا.

(*) مساعد رئيس المجلس القومي للشباب.

ثانيًا: المؤتمر المصري للنهوض: الفكرة والهدف والرؤية:

١) فكرة المؤتمر وأهدافه:

د. سيف الدين عبد الفتاح(*)

المؤتمر المصري يحمل ذاكرة أمة تتجدد بعد مائة عام؛ فالمؤتمر الأول الذي عقد في عام ١٩١١، والتقى فيه ثُلة من المفكرين، ومثَّلوا الجماعة الوطنية في وقتها، وناقشوا ما يمكن تسميته القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ونتج عن ذلك المؤتمر فكرة إنشاء بنك مصر الذي قام على إنشائه طلعت حرب، ومن إرهاصاته ثورة ١٩١٩، ودستور ١٩٢٣.

وعلى الرغم من أن هذا المؤتمر المصري أتى بعد ثورة ٢٥ يناير، إلا أنه محفز لها، فهو يتعلق بالقضايا المهمة، بالإضافة لكونه يمثل التيار الرئيس الذي تتكون مجالاته من: إطلاق المبادرات، وتكامل الطاقات، وتأسيس الفاعليات، وحركة التأصيل والتفعيل وهي المسئول عنها مركز الحضارة للدراسات السياسية؛ وهو مركز معرفي يتبنى المنظور الحضاري الإسلامي الإنساني المعرفي، وقد طوَّر رؤية مهمة تتعلق بقضايا الوطن والأمة، واهتم بالمستوى الاستراتيجي والكلي، وتنظيم جهد بحثي عبر سنواته، ومن أهم تلك الجهود هو (حولية أمتي في العالم)، وهي الحولية التي تهتم بأحوال وقضايا العالم الإسلامي.

وفي إطار مواكبة الثورات العربية ومساحات التغيير التي تفتحت أمام الشعوب والأوطان يتجدد التفكير والعزم على مواصلة التجديد في مركز الحضارة والانتقال إلى مساحات أرحب وآفاق أوسع من تفعيل الفكر ووصله بالحركة.

ويستشف مركز الحضارة للدراسات السياسية رسالته من المنظور الحضاري الإسلامي، الذي ينطلق منه، والذي يدعو إلى كلمة عالمية ترفع من شأن الإنسان، وتسعي لتبوء مصر والأمة العربية والإسلامية مكانتها الحضارية الشاملة، وتُمكن لرؤيتنا ونموذجنا المعرفي في الداخل والخارج، عبر مجالات العلم والعمل.

وانطلاقًا من الحالة الراهنة التي تتيح التغيير والإصلاح في ظل الحالة الثورية، نسعى إلى تقديم رؤى استراتيجية في القضايا الكبري التي تواجه مصر والأمة فكرًا، وواقعًا، وترشيدًا

(*) أستاذ الفكر والنظرية السياسية غير المتفرغ بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ومستشار سياسي لرئيس الجمهورية الأسبق.

للوعي، والسعي في الأمور الجارية بفعاليات تتواصل مع القوى الفاعلة: مؤسسات، ونخبًا، وشبابًا، وجماهير. ولتأكيد تلك المعاني يقوم المؤتمر المصري على:

١-تشكيل مرجعية فكرية وعلمية تسهم في ترشيد وعي المجتمع.

٢-تقديم رؤية شاملة لنهضة الأمة.

٣-متابعة مجريات الحياة في مصر وقضايا الأمة والتحليلات، التي يمكن أن ترتبط بها ومحاولة إيجاد الآليات لتفعيلها على الأرض.

وتتضمن الرؤية الكلية للنهوض بالوطن والأمة:

١-أسس التجدد الحضاري،

٢-كوابح التجدد الحضاري،

٣-محركات أولية للنهضة.

ويتعلق المؤتمر المصري بثلاثة مستويات:

المستوى الأول: مستوى الإطار الإستراتيجي: ويتضمن هذا المستوى أهم القضايا التي تتمثل في عدد من الحزم في عدة قطاعات نوعية ينضوي تحت كلٍّ منها جملة من القضايا، فعلى سبيل المثال:

١-حزمة النهضة والتنمية،

٢-حزمة مجتمع جديد ومتجدد،

٣-حزمة تأسيس السياسة الداخلية في إطار إعادة بناء المجال السياسي،

٤-حزمة مصر والأمة والعالم.

المستوى الثاني: مستوى التفعيل والتشغيل والمواكبة للمجريات: ويتعلق بثلاثة مسارات مهمة:

١- المسار المؤسسي، ويشمل القوى الرسمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تجتمع جميعها لاجتياز مرحلة الانتقال، وتأسيس مستقبل تنموي وحركة نهوض.

٢- المسار الحركي، ويشمل تعزيز القوى الوطنية غير الرسمية مع التركيز على البعد الوطني الحضاري في تصنيفتها، ومع العناية الخاصة بالقوى الإسلامية وتفاعلاتها البينية ومع القوى الأخرى.

٣- المسار الشبابي والجماهيري، ويشمل التعامل مع القوى المستجدة على الساحة السياسية والعامة من القوى الشبابية والجماهيرية، وترشيد مساعيها في التغيير، وتوجيه طاقتها لدعم التنمية والنهوض.

ويعد المؤتمر المصري سفينةً من سفن الوطن، ويجب أن يشكل سفينة إنقاذ حقيقي، ويجب تفعيل حديث الرسول- صلى الله عليه وسلم- الخاص بالسفينة باعتباره محاولة لتشكيل حركة تلك السفينة من خلال النماذج، التي يفرزها هذا النموذج من صنع القرار السفني، والمشاركة المجتمعية، ونموذج الحراك المعاشي وإدارة الحياة ونموذج الأمن السفني، ونموذج الحوار والشورى داخل سفينة الوطن، والنموذج الاقتصادي الذي يؤدي إلى حالة اقتصاد فاعل، ونموذج العلاقة بين الدولة والمجتمع، ونموذج المجتمع والرابطة السفنية.

وفي الختام، يجب التأكيد على أن السفينة تؤدي إلى تحويل المركز البحثي إلى مراكز متعددة؛ حيث إن السفينة تحدد مراكز بحوثها؛ لتحديد دورها في عمليات البناء الحضاري والتنموي والنهضوي. فعلى سبيل المثال، تحتاج السفينة المصرية إلى: مراكز بناء وعي مجتمعي، مراكز خاصة بالدراسات الميدانية بكل مفاصلها وقضاياها، مراكز خاصة بالمجال العام للوطن، مراكز خاصة بدراسات الإنجاز، ومراكز بحوث قياس الفاعلية، مراكز بحوث خاصة بالدراسات المستقبلية، مراكز خاصة بدراسة أزمات الأمة وكيفية إدارة الأزمة، ومراكز خاصة بدراسات بناء الإستراتيجيات وصياغة السياسات، ومراكز خاصة بدراسات قياس الرأي العام.

٢) نحو رؤية مرجعية للنهوض:

د. نادية مصطفى(*)

السلام عليكم، وأرحب بحضراتكم.

في البداية، لا يمكن الحديث عن إصلاح ونهوض لمصر من منظور حضاري إسلامي، إلا بوجود إستراتيجيات واضحة وليس فقط أفكار، فلا يمكن- حاليًا- لأي حركة أن تتفاعل دون رؤية واضحة. وفي اعتقادي، أن الرؤى لتتضح؛ تحتاج فقه واقع وفقه التاريخ.

وبالتالي، سأتحدث عن نقطتين أساسيتين: هي خبرة مشروعات النهوض الحضاري عبر تاريخ أمتنا، وماذا تقدم لنا من دلالات وخبرات نستطيع أن نتدبر فيها وننظر فيها ونحن نتحرك من أجل عملية تغيير حضاري بعد ثورة مصر.

والنقطة الثانية، هي كيف نستطيع- على ضوء هذه الخبرة وهذه الدلالات- أن نصوغ رؤية للنهوض الحضاري، تمثل مرجعية للنهوض الحضاري، وتمثل البوصلة التي يمكن أن نهتدي بها ومن خلالها لوضع الإستراتيجيات وبرامج الحركة.

وقبل أن أبدأ في هاتين النقطتين، ولكي أستطيع تقريب وجهة نظري؛ سأسترجع- سريعًا- كل ما قيل منذ بداية الجلسة الافتتاحية للمؤتمر؛ وذلك لتوضيح ماذا نعني برؤية مرجعية حضارية إسلامية للنهوض. ففي كلمات كلٍّ من فضيلة الشيخ جمال قطب الذي تحدث عن معنى المؤسسية من خلال التراث الإسلامي، ود. سيد دسوقي الذي تحدث عن عمليات وآليات ومفاصل التنمية الحضارية وأننا نحتاج إلى علم ونحتاج إلى علم منبثق عن احتياجات الذات، ود. ناجية عبد المغني التي تحدثت عن القيم التي يجب أن تكون سارية في أي عملٍ تغييري ولا تكون عملية تغيير مادية فقط، وأ. محمد منصور الذي تحدث عن الروح والصِّبغة التي يجب أن يصطبغ بها هذا العمل في مؤسساته وفي آلياته وفي أدواته وفي منظومة قيمه، وحتى د. صلاح الجوهري عندما تحدث عن جزئية محددة من نظام الحكم تحدث عليها بما يتطلب معرفة حقيقة الوضع المصري فلا نستدعي ولا نستورد نماذج حكم قد لا تنفع هذا الواقع.

(*) أستاذ غير متفرغ ورئيس أسبق لقسم العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ومدير مركز الحضارة للدراسات السياسية، ومدير أسبق لمركز البحوث والدراسات السياسية، ومركز الدراسات الحضارية وحوار الثقافات سابقًا.

ود. رباب المهدي حين تحدثت عن «المرأة والثورة» ورفضت اختزال المرأة في النوع، وعزلها عن سياقها المجتمعي ونسيجها الحضاري، وأن مشاكلها يجب أن تُسكن في نطاق ورؤية كلية لمشاكل المجتمع ككل فكانت تتحدث عن رؤية حضارية لوضع المرأة.

وأ. وائل غنيم بدأ حديثه بأنه يشعر أن هذا ليس مكانه؛ باعتقاد أننا أصحاب فكر ورؤى ونظريات وهو صاحب حركة على الأرض وفي الميدان، مما يجعل المستمع له يظن صعوبة التقاء الجانبين (الفكري والحركي)؛ لكن حين استمعت إليه وجدتُ أنه يقدر الفكر أنه لا حركة تقوم بدون فكر. وهو يقول إن الشباب ليس بالسن ولكن بالفكر والقيم والإنجاز والمبادرة والقدرة على العمل والعطاء، كما تحدث عن أننا جزر منعزلة عن بعضنا البعض ويجب أن نتجاوز هذا.

فكل ما قُدِم، وصولًا إلى سيادة المستشار طارق البشري حيث تكلم في خصوصية كل ثورة من الثورات وصولًا إلى ثورة مصر الحالية وآفاتها الأساسية، في أنها تركز على الإجراءات الديمقراطية فقط أو النخب التي تركز في نقاشاتها وفي صراعاتها على الإجراءات والنواحي الخاصة بالتنافس أو الصراع على جزء من السلطة في النظام الجديد، دون الاهتمام بالمحتوى والمضمون الذي تستخدمه هذه السلطة سواء في الداخل أو في الخارج، وهو هنا يؤكد كيف أن الثورة المصرية في ٢٣ يوليو ركزت على الاستقلال الوطني، وضربت في الصميم قضية الديمقراطية.

وكل هذا يقودنا إلى ماذا؟ فهذه المقدمة الثرية من كلمات الافتتاح قد أوضحت لي كيف أرى آفات أوضاعنا عبر تاريخنا في ثنائيات متضادة مستمرة تواجه بعضها البعض؛ كمتضادات: الرجل والمرأة، والفقير والغني، والداخل والخارج، والتاريخ والواقع والمستقبل، والاقتصادي والسياسي، والرسمي والمدني، والنخب والجماهير، التي يطلق عليها د. سيف الدين عبد الفتاح (الثنائيات النكدة) في حين أن من طبائع الأمور أن تتعدد؛ ولكن ليس من طبائع الأمور أن نتصارع هذا الصراع المادي الصفري؛ وهو أمر على عكس نموذجنا الحضاري الإنساني التعارفي الذي جسدته ثورة ٢٥ يناير في ثمانية عشر يومًا، مما يعني، وبالرغم من وجود مخزون إيجابي في أمتنا، فإنه يوجد أيضًا مخزون حضاري سلبي تراكم عبر التاريخ. والسؤال هو كيفية تعظيم المخزون الإيجابي وتقليص المخزون السلبي، حتى نستطيع أن نحدث تغييرًا حضاريًّا في مجتمعنا، وفي أمتنا؟

فلدى مركز الحضارة للدراسات السياسية- كما سبق وذكر د. سيف الدين عبد الفتاح- تراكم معرفي وإنجاز بحثي متعدد المستويات، فعبر أكثر من خمسة عشر عامًا، وبناء المركز على ما قدمه أساتذة لنا مثل دكتور حامد ربيع ودكتورة منى أبو الفضل، ومن هذا التراكم الذي قمنا به، فتُقيِّم عدة أعمال مشروعات النهوض التي مرت على الأمة. فنحن لا ندعي أننا سنبدأ نهوضًا لم يبدأه غيرنا، بالعكس كانت هناك عدة مشروعات للنهوض توالت على تاريخ الأمة عبر القرنين الماضيين؛ ولكنها لم تستطع أن تحقق النقلة النوعية التي يراد بها تجديد نموذجنا الحضاري كما يجب أن يكون، لماذا؟؛ لأن هذه المشروعات الحضارية وقعت في آفاتٍ معينة فإذا تدبرناها نستطيع أن نفهم لماذا نحن الآن في هذه اللحظة نكرر نفس الآفات، ويجب أن نعمل خالصين مجتهدين أن نتغلب عليها.

فأخطر شيء مفتقد في مشروعات النهوض عبر الأمة، هو تفعيل الأفكار في شكل برامج حركة وإستراتيجيات تغيير عملية، فظللنا أسرى الأفكار، وكما قال المستشار البشري منذ عدة سنوات: نحن لا ينقصنا الأفكار، ولكن ينقصنا تفعيلها في حركةٍ وفي شكل برامج وإستراتيجيات.

والنتيجة الثانية لاستقرائي الكلمات الافتتاحية لمؤتمرنا اليوم، أن هناك فصلًا ملحوظًا بين مجالات التغيير؛ فنتحدث عن التغيير السياسي بمفرده، والتغيير الاقتصادي بمفرده، والتغيير التربوي بمفرده، والتغيير المجتمعي بمفرده، وحتى التجديد في الخطاب الديني أو الدعوي أو التربوي بمفرده، كأنها جزر منعزلة؛ وهذا أمر يخالف طبيعة الرؤية الحضارية الإسلامية باعتبار أن الإسلام شاملٍ، والرؤية المنبثقة عنه كنموذج معرفي أو رؤية حضارية يجب أن تتسم بالشمول حتى تُؤتي أكلها.

والنتيجة الثالثة أننا دائماً نعتبر التغيير عملية نخبوية تقوم بها النخب، فكانت هناك صحفية تسألني في فترة الاستراحة هل ما تقوموا به سترسلوه لرئيس الجمهورية الجديد؟ فكانت إجابتي: هل مصر هي رئيس الجمهورية فقط؟! فعقلية أن رأس السلطة هي الأساس ونحن لا شيء، فقط ننظر ونتوقع، فتوجد ثورة توقعات من البرلمان، وإن لم يقم بها البرلمان ننقلب عليه، وثورة توقعات جديدة من الرئيس؛ والله أعلم بالفترة التي سنصبر عليه فيها دون وعي ودون إحساس بهذا الأمر. ومن هنا، عنوان المؤتمر المصري الأول له عنوان فرعي هو «دولة قوية ومجتمع مشارك»، بمعنى أنه ليس هناك دولة قوية بدون مجتمع

مشارك، وليس هناك مجتمع مشارك لا يؤدي إلى دولة قوية. وبالتالي، هي ليست عملية نخبوية من أعلى فقط، ولكنها عملية مجتمعية واسعة بالمعنى الكامل، ولكن للأسف ظلت نخبوية دائمًا.

والنتيجة الرابعة، أن الحديث- دائمًا- على نهوض الأمة، ولا نتحدث على نهوض مصر وحدها أو الوطن القطري، بل نتحدث عن نهوض الأمة، وكذلك جميع مشروعات النهوض الإسلامي كلها تتحدث عن الأمة؛ باعتبار الأمة كيانًا كليًّا، ولكن يجب أن يكون هناك قاطرات لهذا النهوض من خلال دولة قائد أو مجموعة دول.

والنتيجة الخامسة والأخيرة، أن أغلب أطروحات النهضة اهتمت بالداخل منفصلًا عن الخارج، فقد عرفت تلك الأطروحات آفات التدخل الخارجي، ولكن حين تتحدث عن النهوض كانت تتحدث عنه من الداخل فقط، وهذا أمر لم يعد ممكنًا في ظل العولمة.

وكل هذه الأمور التي عانت منها مشروعات النهضة- كما سجلناها- كان لابد لنا ونحن نفكر، وعلى ضوء التراكم الكبير الذي أنجزناه طيلة خمسة عشر عامًا في مجالاتٍ مختلفة، لابد وأن نعي: كيف يمكن للمؤتمر المصري أن يتجنب هذه الآفات؟ والإجابة تكون بأن يحقق علاقة ما بين الفكر والحركة، والرؤية والإستراتيجيات وخطط العمل؛ ليكسر الحواجز ما بين الرسمي والمدني والشبابي، ويتجاوز ما هو خاص بالأجيال، ويساهم في الأمر من هم أصحاب رؤية وفكر وحكمة، ومن هم أصحاب حركة ومبادرة وحماس.

وبهذا نصل بين العلم والعمل، وبين الفكر والحركة، والأهم أننا نقدم ما يسمى البعد الحضاري وهو الأشمل والأوسع من مجرد المؤتمرات السياسية فقط أو الاقتصادية فقط، والأهم هو أن يكون جامع لتخصصاتٍ مختلفة من التاريخ والفلسفة والاجتماع والاقتصاد والسياسة والقانون معًا؛ لنفكر لأجلٍ حل قطاعات المشاكل- قطاعات نوعية- لا يمكن أن ينفرد بها أحد التخصصات فقط دون غيره.

وعلى سبيل المثال، التقسيمات الحزبية التقليدية تقوم بعمل أمانة المرأة وأمانة الشباب، ولكن وفقًا للرؤية التي نأملها أن تكون أمانات بقطاعات يشترك في كل قطاع فيها الشباب والمرأة، وغيرهم.

وكل هذا يقوم على أمرٍ أساسي أننا اكتشفنا في المرحلة الانتقالية بعد الثورة أننا لم نكن جاهزين لعملية البناء بقدرٍ ما كنا جاهزين فقط لعملية الهدم، وربما ما قاله سيادة المستشار

البشري في هذا الأمر مهم جدًّا، واكتشفنا- أيضًا- أن العلاقة بين الإنسان المصري والسلطة علاقة تشوبها تشوهات عديدة جدًّا، يتطلع إلى السلطة ويتهمها، يأمل فيها ولا يثق فيها، ولا يبادر بالمساعدة معها. وقد وجدنا أن مناط أي تغيير هو الإنسان، وإذا لم نستطع أن نُغير في الإنسان لا يمكن أن نحقق نهضة في بضع سنوات، مهما ادعينا الإصرار!

وبالتالي، ناقشنا إشكاليات تفعيل العلاقة بين الفكر والحركة ، وناقشنا العلاقة بين الثوري والإصلاحي، وناقشنا إشكالية العلاقة بين النخب والجماهير في محاولة لأن نتجاوز هذه الثنائيات؛ لنؤسس رؤية جامعة حضارية تمثل البوصلة والوجهة حين نخطط لإستراتيجيات للعمل في المجالات المختلفة.

واليوم الثاني من المؤتمر المصري، فيه ست جلسات على مدار اليوم، كل اثنين منها على التوازي، في ملفاتٍ نوعية، وكل ملف ينطلق من رؤية حضارية، ويضع خططًا وبرامجَ بكيفية التغيير أو الإصلاح، ويقدم نماذج من المبادرات المدنية والشبابية التي تعمل في هذا المجال؛ حيث إن الأمر لا يقتصر على الفعل التنفيذي فقط على الإطلاق.

والرؤية الحضارية تقوم على مجموعة من الأسس، سأتحدث عنها سريعًا دون الخوض في تفاصيلها. وأهم هذه الأسس، ضرورة حسم الأسئلة الكبرى حول الجماعة الوطنية المصرية، والأسئلة المتعلقة بالهوية والمرجعية، وهذه الأسئلة هي أساس الصدع في المجتمع المصري ما بين التيارات المختلفة ذات المرجعيات المختلفة، وبين الوافد والأصيل، والتي تتجدد بشكل خطير منذ الثورة على نحوٍ هدَمَ جسور التواصل بين التيارات المختلفة حول قضية الهوية والمرجعية، وليس حول قضيةِ الحلول اللازمة للمشكلات والقضايا الوطنية الأساسية التي نعاني منها.

وحقيقة أنه لا يوجد إهمال لقضية الهوية والمرجعية؛ ولكن لا يمكن أن تظل بمفردها مستحكمةً فقط في المجال السياسي والمجتمعي، حائلةً دون أي تقدم على صعيدٍ آخر؛ فتكون كآفةٍ أساسية من آفات درب هذه الثورة، ويؤججها الكثيرون في الداخل والخارج، يعرفون كينونة هذه الأمة ويعرفون تاريخها أكثر منا، ويعرفون أن تاريخ الثورات كلها عبر قرنين لم تكتمل بسبب آفتين: الآفة الأولى: هي الانقسامات الداخلية، والثانية: هي التدخلات الخارجية.

فبعد رؤيتهم لهذا النموذج الذي افتخرنا به، وفاخرنا به العالم لمدة ١٨ يومًا، تدبروه وفهموه، فدخلوا إليه في مقتل، وللأسف نحن ساعدنهم على ذلك، ولذا كنا- جميعًا- أجزاء من الثورة المضادة، وهذه نقطة.

والنقطة الثانية، أو الأساس الثاني: الاعتراف بالسمات الأساسية للتيار الوطني الأساسي الذي تتحرك على ضفافه تنويعات من الروافد لا تنفي بعضها بعضًا، ولا تضاد بعضها بعضًا، وهذا التيار ينطلق من مجموعة القيم التي هي محل إجماع وطني، كما قال المستشار البشري (الثقافة السائدة) فالتيار الوطني الأساسي يكون تمثيلًا وتجسيدًا للثقافة السائدة.

والأساس الثالث: إعادة تأسيس العلاقة بين المجتمع والدولة وفق عقد اجتماعي جديد يحرر مجتمعنا، ويقدم مفهومًا جديدًا للسياسة، وأنها ليست صراعًا على السلطة للحكم من أعلى فقط، ولكن السياسة هي القيام على الأمر بما يصلحه من الجميع على كافة المستويات، فنصبح جميعنا مكلفين بقدر تكليف حكامنا، فنحن مكلفون سواء بالأداء أو المراقبة.

الأساس الرابع، هو توسيع مساحة الخطاب الإنساني؛ بحيث يشتمل الخطاب المصري الوطني على كافة الروافد، ويصب في عافية الوطن.

الأساس الخامس أكثر أهمية، وهو صناعة الحلم، بمعنى أن النموذج الحضاري المصري ضمن أمة حاضنة وعالم متجدد، فيجب أن نحلم ماذا نريد لمصر؟ وما هي مصر التي نريدها؟ فإذا لم نحلم ونسعى لتحقيق هذا الحلم؛ سنظل أسرى، قعودًا في أماكننا، ننتظر أن يحلم لنا الرئيس والنائب والوزير والقاضي.

وهذه الأسس أمامها كوابح من واقع مجتمعتنا بخبراتها الحضارية، كما ذكرت؛ فبقدر ما بها مخزون إيجابي، أيضًا بها مخزون سلبي كبير جدًّا نحتاج إلى جهدٍ كبير للعمل على إزاحته.

وأول هذه الكوابح: استمرار منطق الدولة القومية الحامية التي تفعل كل شيء لدرجة أن الفترة الماضية كان ذلك أحد التخويفات على أركان الدولة المصرية وعلى هدم الدولة المصرية وانهيارها، والحديث هنا على الدولة القومية وليس الدولة الوطنية؛ فالوطن مهم لكن مفهوم الدولة القومية هو من خبرة أخرى، ونُقِل إلينا كرهًا بكل ما تحمله من ثقافة الاستبداد الشمولي والسلطة العليا على المجتمع، التي تكبح حريته أو مطلقة له دون أية قواعد.

والكابح الثاني: تضييق مفاهيم الحياة المصرية المتعلقة بالسياسة والاقتصاد والاجتماع والثقافة بانفصال كل منها عن الآخر، وآفة من آفات هذه الآونة أننا لدينا مجلس أعلى للثقافة، ولدينا مجلس أعلى للشئون الإسلامية، كما لو كانت الثقافة هي العلمانيين أو المدنيين أو الليبرالين أو اليساريين، وكما لو أن الإسلاميين لهم الشئون الثقافية الإسلامية المنفصلة عن أمور الحياة المختلفة والظاهرة المجتمعية.

والكابح الثالث: التبعية الشاملة والواسعة للخارج، ليس فقط على مستوى الحكومات، ولكن أيضًا على مستوى النخب والجمعيات الأهلية والشركات الصناعية، التي تمثل الآن فروعًا لشركات عابرة قومية، في منظومة اجتماعية واقتصادية وسياسية عالمية تقيد الجميع بأكثر ما تهاجمهم في ظل نمط استهلاكي مادي شديد الوطأة على الجميع.

والكابح الرابع: هو امتداد خطابات الصراع والتفتيت لتكوينات مصر الداخلية.

والكابح الخامس: هو حال الاقتصاد المصري الراهن وتدهوره إلى أبعد الدرجات.

ولكي نتغلب على هذه الكوابح، وتحقيقًا لتلك الأسس؛ لدينا محركات أوَّلية للنهضة الحضارية المصرية التي نسعى إلى تفعيلها من خلال الملفات الستة التي سنعرضها في اليوم التالي من هذا المؤتمر، تأكيدًا لحالة التحرر الشعبي للناس- وليس للحكام فقط، وتوجيهًا نحو قيم الخير والإحسان والإيجابية والإصلاح، فالشيخ جمال قطب قال كلمة رائعة، وهي: «البر بالأهل يمتد إلى البر بالوطن»، وكذلك أ. محمد منصور وهو يتحدث عن كيف أن قيمنا الحضارية الإسلامية تستطيع أن تعيد صياغة ثلاثية المال والثروة والعلم.

والمحرك الثاني، فرد مساحات لفعاليات جديدة، من خلال توفير قنوات لإبراز المبادرات التنموية والمشاريع المجددة والمبدعة، فبعد الثورة مباشرةً كان لدينا المئات من المبادرات التطوعية من الشباب الذي عمل في كل مجال، وكنا نحاول أن نجمعهم، وننسق بينهم ونوجه مجموعات تتراكم مع بعضها، فأين ذهبت؟ وكما قال وائل غنيم: من صعد لحكم مصر يجب أن يعلم أن شبابها لديهم زخم في المبادرات من أجل التنمية والتطوير، ولكن نحن وصلنا إلى مرحلة أن الشباب لم يعد مؤمنًا بنفس الدرجة- أيًّا كانت الأسباب- فعلى الرئيس أن يعرف أن هذه مسئوليته وسيحاسبه عليها التاريخ، ويجب أن نحاسبه نحن عليها، مع العلم إن تنفيذها سيكون بأيدينا كمجتمع.

ثالث نقطة أو الأساس الثالث: تشجيع نمو قوَى المجتمع المعبرة عن روحه ومصالحه،

فكل مجتمع له روح وصبغة ومنظومة قيم سائدة فيه، فإذا نشطت تلك القيم والصبغة نشط المجتمع، وإذا شوهت وأبعدت عن المجتمع؛ فإن هذا المجتمع يفقد روحه. فعلى سبيل المثال: لماذا لم ينتج عن خبرة نقل المجتمع المدني الغربية إلينا نفس آثارها، مثلما نتج عن تجارب الوقف الخاصة من ميراثنا الحضاري، أو ما يسميها المستشار البشري الجماعات الوسيطة مثل جماعات الحرفيين والمهنيين النابعة من الذات، فكانت تستطع أن تحدث تأثيرًا؛ ولكن تحت ضغط الدولة القومية الحديثة استبعدت، وجاء بدلًا منها تشكيلات جديدة بحكم أنها الحداثية؛ ولكن تلك التشكيلات لم تستطع أن تحقق النقلة الحضارية حتى الآن؛ لأنها غريبة علينا.

والأساس الأخير: هو تطوير الصلات المجتمعية وتنظيمها وتجديدها، وهذا هو البعد الخارجي، من خلال بناء العلاقات مع شعوب دائرتنا الحضارية وكياناتها الفعالة؛ فمصر المنكفئة على ذاتها لن تحقق شيئًا لثورتها، ولكن مصر المنفتحة على نطاقها الإقليمي والعالمي بمبادرة وقوة واستقلالية وبالإرادة الوطنية؛ ستستطيع أن تخدم الداخل كثيرًا. وعلى سبيل المثال: من عابوا على الرئيس د. محمد مرسي أنه قام بثلاث زيارات للخارج خلال الفترة الماضية تاركًا الداخل فالمهم ما سبب هذه الزيارات للخارج؟ وخرج ليقول ماذا؟ وماذا أعلن عن السياسة الخارجية المصرية بهذا المجال، وهذا أمر مهم، لكنه يحتاج لحديث آخر..

وأيضًا، تجديد الخطاب الحضاري مع العالم، فمصر جزء من العالم يجب أن تتحرك نحوه؛ وليست جزءًا من الأمة العربية فقط، وليست من الأمة الإسلامية فقط، والعالم ينتظر ماذا سنقدم إليه!؟

ولذلك لا يجب أن يعلو جانب من جوانب التغيير الحضاري على حساب الآخر، فنعود إلى دائرة مفرغة من الأولويات الكاذبة أو المتصارعة: فنقول هل الديمقراطية أولًا أم العدالة الاجتماعية؟ فهذه هي الثنائية التي شغلنا بها الحزب الوطني كثيرًا، والهوية أولًا أم الديمقراطية؟ فحذارِ أن نقفز على قضية هوية الأمة والدولة والمجتمع، فنعود إلى ما لدى الوافد من شكلٍ وليس من جوهر ولا بد أن نتمسك بثبات الأصيل، ولكن مع اجتهادٍ واعٍ وتجدد. ونحذر من أن ننسى أننا جزء من العالم يؤثر فينا ونؤثر فيه، مع الوعي بأننا أمة ذاتُ حضارة وذات تاريخ وذات جوهر، ونحذر من أن نعود إلى الثنائيات الاستقطابية بين

مرجعيات النخب والقادة؛ فلابد أن نتجاوزها ونتحرك نحو توافق مجتمعي، والمقصود به هنا الرضاء العام لبناء تيار رئيس للجماعة الوطنية يضم روافد هذه الأمة من مرجعياتٍ مختلفة بقدر وزن وثِقل وتأثير وقدرة كل منها على القيادة.

فحذارِ أن نظل أسرى الرؤى والأفكار دون إبداع في مجال الحركة، فالمناخ الذي خلقته الثورة من الحرية، يقدم فرصًا كبيرة، فلقد كثرت التساؤلات عمن يبدأ التغيير الحضاري في ظل حكم مستبد؟ وكنا- دائمًا- نقول كيف نبدأ، ومن أين ونحن محاطين بالاستبداد؟ ولكن الثورةً الشعبية كسرت الحلقة المفرغة، وقدمت نموذجًا للإنسان المصري لابد أن ينتشر ويصبح روحًا سارية في كل مصر- بإذن الله تعالى.

وشكرًا لحضراتكم على حضوركم، وكلمة واجب يقتضي الأمر أن أختم بها: فواجب شكر وتقدير لكافة من قدم الدعم لهذه الفكرة من المفكرين والباحثين، ولكل من قدم دعمًا لهذا المجلس أو لفكرة المؤتمر المصري دعمًا ماديًّا أو معنويًّا. وخالص الشكر لمجموعة الخبراء، وبالطبع أسماء الأساتذة كلها موجودة، وكل الباحثين الذين شاركوا ولمدة تزيد عن ستة أشهر في اجتماعاتٍ مستمرة وفي إبداعاتٍ لصياغة رؤى وبرامج وخطط ومبادرات، نأمل أن تستفيدوا منها بإذن الله.

وشكر كبير جدًّا لفريق مركز الحضارة للدراسات السياسية، وشكر إلى أ.د. باكينام الشرقاوي المنسق العلمي لهذا المؤتمر على كل الجهد الذي بذلته خلال الأشهر الماضية، وشكر كبير إلى أ. مدحت ماهر- المدير التنفيذي لمركز الحضارة للدراسات السياسية-، وشكرٌ لفريق الفتيات الجميلات اللاتي عملن في هذا المركز والإعداد لهذا المؤتمر: أ. مروة يوسف، وأ. عاتكة عربي، وأ. سارة رضا، وأ. ماجدة إبراهيم، وأ. سمية عبد المحسن، وأ. راضية عبد الشافي، وأ. نادية عبد الشافي، ومعهم أ. أحمد عيد، والفريق الإعلامي- الذي ساعدنا بقدر ما أمكنه، وإن كنا نطمح منه مساعدةً أكبر: أ. جلال عبد السميع، وأ. أحمد، وفريقهم الذين ساعدوا في تغطية بعض اجتماعات الإعداد للمؤتمر، وإنزالها على موقع المؤتمر، ونشكر حضراتكم على حضوركم، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

ثالثًا: لماذا المؤتمر المصري الآن؟

يجيب على هذا التساؤل عدد من المفكرين والباحثين :

د. سيد دسوقي*

بسم الله الرحمن الرحيم، سوف أشير في كلمتي لورقة قمت بكتابتها عن تعطيل قيم النهضة، وأتحدث فيها عن معاني: الحضارة، والنهضة، والتمدن. وهناك أمران يلازمان أي تحرك حضاري وهو ما أسميه «الأخلاق الحضارية»، وما أسميه «الثقافة الحضارية»؛ فالبرُّ بالأوطان والتأهل لفروض العين وفروض الكفاية والوعي المستنير لخريطة الفروض الحضارية والاستعلاء النفسي والثقة بالله والتوفيق الاجتماعي والتصديق بالحسنى والمحاولة الدائبة والفكر الأواب والعلم والأمانة،... هذه أمور في غاية الأهمية.

وفي نفس الوقت، هناك ثقافة لازمة لأي تقدم حضاري، فنحن- أولًا- في حاجة إلى الثقافة لتقوية النسيج الاجتماعي مرتكزة على البعد الإيماني والبعد المصلحي، وثانيًا: نحتاج الثقافة لتعين على تقبل المفاهيم التنموية، وثالثًا: ثقافة ترويحية تعين المؤمن على تحمل كدح الحياة، ورابعًا: ثقافة لتبيان موقف الإسلام من قضايا الحياة ابتداءً من الفرد وهو من الجماعة، وانتهاءً بالكون، وخامسًا: ثقافة تشحذ التعاليم الروحية عند الفرد؛ حتى يصبح ذا قيمة حضارية وتوجه إصلاحي، وسادسًا: ثقافة لتقوية المنهج العقلي والإسلامي عند المثقفين وصانعي القرار، وسابعًا: ثقافة التحدي الحضاري الذي يواجه الأمة.

وأذكر عندما كنت طالبًا في الثانوية العامة رغم أني كنت أريد أن ألتحق بالشعبة الأدبية للدراسة في كلية دار العلوم، لكني في النهاية التحقت بالشعبة العلمية الرياضية، وقبل الدخول للكلية جاءني أحد أعضاء الإخوان المسلمين- وقد كنت ضمن أعضاء هذه الجماعة- وهو من وجَّهني إلى كليه الهندسة، وبثَّ فيَّ الحماسة: أن الأمة تحتاج إلى هذا المجال أكثر، وبالفعل بحثت وعلمت أن هناك قسمًا في كلية الهندسة يسمى «قسم الطيران»، فقد شعرت أن التأهب لما تريده الأمة يجب أن يكون في ثقافتنا، فيجب أن

(*) مفكر إسلامي، وأستاذ هندسة الطيران جامعة القاهرة.

نحرص على إشاعة «الأخلاق الحضارية» و»الثقافة الحضارية»؛ لأن- في الحقيقة- نوعية الأخلاق الموجودة عندنا توجه الأفراد إلى أشياء كثيرة جدًّا غير الأخلاق التي تؤدي إلى بناء حضارات.

والحضارة هي مجموعة أشياء تبدأ ببحث حضاري أولًا، وهذا البحث يحتاج إلى رسالة، وهذه الرسالة تحمل قيمًا وفكرًا، ثم تبدأ عملية النهوض التي يحدث معها تمدين يزداد مع الوقت، وفي النهاية تصبح الحضارة هي هذه المجموعة من: انبعاث حضاري، ونهوض، وتمدين. ويغطي ذلك كله مجموعة من العقائد والأخلاق الحضارية، التي تصبغ هذه الحضارة بصبغتها. وشكرًا.

الشيخ جمال قطب(*):

السلام عليكم، ﴿ٱلَّذِينَ يُبَلِّغُونَ رِسَٰلَٰتِ ٱللَّهِ وَيَخۡشَوۡنَهُۥ وَلَا يَخۡشَوۡنَ أَحَدًا إِلَّا ٱللَّهَۗ وَكَفَىٰ بِٱللَّهِ حَسِيبٗا﴾ (سورة الأحزاب، الآية ٣٩).

السؤال المطروح ها هنا هو: لماذا هذا المؤتمر؟ حينما شرفت برفقة طيبة من المفكرين والباحثين وتحددت اهتمامات هذا المؤتمر بحلقاته المتواصلة- إن شاء الله- كان المؤتمر يركز على المؤسسية، ولكن حينما أرى- من وجهة نظري- التسييس الخاطئ المتجاوز لمركزه للهيئة القضائية الدستورية، أتساءل: أهذه دولة مرَّت على حضاراتها آلاف السنين، وختمت تلك الحضارات بحضارة لها كتاب وفكر، كيف!؟، فتذكرت يوم مقتل عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- فالرجل رغم ما أنشأ من مؤسسات لم يخطر في ذهن أحد أنهم بحاجة إلى مؤسسة تجهز أجيال السلطة، وتجهز كيفية الانتقال الآمن، وقد فوجيء عمر- والدولة لديها ما يقرب من اثني عشرة مؤسسة- بالمعنى المؤسسي، فعمر بن الخطاب- رضي الله عنه- طُعن وليس له نائب؛ فاقترحَ طريقةً للخروج من المأزق، وهي اجتماع ستة أفراد لينتخبوا من بينهم مرشحًا ملائمًا وموائمًا مع حالة البيئة والظرف الآني، وقد أقره كل المجتمع. وإذا نظرنا إلى كتب التراث، فنجد أنه لم يعترض أي أحد من الصحابة على ذلك الاختيار، ولم يتم التشكيك فيه، ولم يقل فرد من الستة الذين تم انتخابهم أنه أولى بها، وبالرغم من ظروف طعن عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- إلا أنه كان إقرارًا برشده في الاختيار والاجتهاد، وقد انتهت تلك الأزمة باختيار عثمان بن عفان- رضي الله عنه-، وأنا أتساءل.. أين ذاكرة الأمة؟، أين غابت تلك المؤسسية؟، ولماذا غُيبت؟، حتى أصبحنا نرى أولاد علي- رضي الله عنه- يطلبون ميراثهم في السلطة، وأولاد معاوية يتمسكون بما ليس لهم به حق، وكأن هذه الأمة لم ينزل بها قرآن، ولم تعرف قيادة اصطفاها رب العزة فلم يجعل لها ولدًا ولا أخًا ولا أبًا، ففي تاريخ النبوة من قبل كان يوجد الأنبياء وأولادهم مثل داود وسليمان، وزكريا ويحيي عليهم السلام جميعًا، وعند اقتراب آخر الزمان جاء موسى بأخ ولا ولد له، وجاء عيسى بلا أخ ولا ابن ولا أب، ثم يجيء محمد صلى الله عليه وسلم ويعطي الأبناء، ثم يهلكون على حياته، حتى يعلم الناس أن الله يريد أن تبقى البشرية مسئولة عن نفسها.

(*) وكيل لجنة الفتوى بالأزهر الشريف- سابقًا

ومؤسسة المؤسسات هذه، رغم أن عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- كان قد أعد كوادرها وجهَّز قواعدها، إلا أنه اتخذ قرارًا في بداية ولايته، كان ضرره عليه هو أكثر مما كان على أي إنسان بمقاييس السلطة؛ فأصدر قرارًا يحظر على كبار صحابة الرسول ﷺ أن يخرجوا من المدنية إلا للحج أو الجهاد؛ وذلك لأنه يريد أن توجد فئة تحاسبه، وفئة تراجعه، وفئة يشاورها، وفئة يأخذ منها من يبعث به في الولايات... ويكثر الحديث عن سلطان عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- لأنه سلطان استمر بفقه كامل، ومشورة كاملة، ويحقق مقاصد الشريعة دون بطش أو خوف، ثم ابتكر هذه الآلية السياسية السريعة، فكيف غُيِّب عنا هذا الأمر؟! حتى يصبح أمر نحو ثمانين مليون مصري في يد إنسان أو حزب واحد؟!

على الأمة التي تعرف طريق اختيار الإمام والمؤذن، والتي أنشأت بيتًا للمال، وأصبح فيها ما يقرب من ٣٠٠ ألف لجنة زكاة؛ عليها أن تأخذ بالمؤسسية، فلماذا غُيِّبت عنا فكرة مؤسسة صنع الرجال وإعداد المناخ المناسب، هل عدمنا التجربة؟!

لا: ولكن الفساد السياسي قد أحاط بينا، وقيل لنا: تصرفوا وتفقهوا، واصنعوا ما شئتم في كل مجال إلا هذه السلطة، وصاحب هذه المقولة معلم فيما يتعلق بالسلطة (وهو معاوية بن أبي سفيان)، حيث قال: إنا لا نحول بين الناس وبين ألسنتهم ما لم يحولوا بيننا وبين مُلكنا، وبقيت هذه المقولة وطوَّرها من أتى بعده، حتى أصبح خلفاؤه يقولون: لا نحول بين الناس وبين ألسنتهم ما لم يقربوا مُلكنا وأصحابنا وأحزابنا، حتى أصبح الناس لا يجدون ضرورة لحاكم.

والمؤسسية ركن وفرض يبدو عليها آثار الجماعة من: أثر الزمان، والمكان، والدعوة العلنية، وجدول الأعمال، فتُكلف تلك الجماعة بمراقبة القادة، وأن تصححهم وأن تفرض عليهم إن اخطأوا أنهم لابد وأن يُراجعوا، وإلا سوف يتم عزلهم؛ حتى لا تكون فوضى.

وفقكم الله في أعمال هذا المؤتمر، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

د. ناجية عبد المغني[*]:

أشكر كلًّا من د. نادية مصطفى ود. باكينام الشرقاوي والأخوة الأعزاء، وأتمنى للمؤتمر كل التوفيق.

هذا المكان يذكرني أننا سنة ٢٠٠٤م كنا نقدم على هذا المسرح ملحمة (مصر أم الدنيا)، وكان هذا العرض الثالث أو الرابع؛ لأن أول عرض لها كان في ١٩٧٣، كنا طلبة في كلية الهندسة، وكانت الملحمة رصدًا لنكسة ١٩٦٧م، وكان العرض بُشرى بالعبور؛ لأننا كنا نحاول بعث الأمل ورفض الهزيمة واللامبالاة واليأس.

وأنا سعيدة أننا هنا اليوم بعد ثورة ٢٥ يناير عندما استطعنا كسر حاجز الخوف، وإن شاء الله، يكون العبور الحضاري الحقيقي الذي لم نستطع استكماله بعد عبور ١٩٧٣م.

كما أني سعيدة أن المؤتمر المصري يبدأ بالإستراتيجيات؛ لأننا درسنا وتعلمنا أنه مهما كان الأداء سليماً والإستراتيجية خاطئة؛ لن نصل إلى حل، فالشرط أن تكون الإستراتيجية صحيحة لنستطيع تحسين أدائنا.

وأرى أن الرؤية الإستراتيجية مهمة جدًّا؛ لأنه يوجد عندنا نوعان من المنظورات: منظور عين الطائر، ومنظور عين النملة، ونجد أن منظور الطائر يكشف لنا أكثر ويجعل لنا القدرة على أن نخطط بشكل صحيح، وعلى مدار السنوات الماضية، ومع تعاملي المباشر مع من مركز الحضارة للدراسات السياسية، وكذلك مركز الدراسات الحضارية وحوار الثقافات وجدت تطبيقًا حقيقيًّا لمنظور عين الطائر.

وبمعرفة مواضيع المؤتمر وملفاته التي يتناولها، أطمئن أن البوصلة في الاتجاه السليم، وكنا نتحدث على موضوع (الأمن)- وأظن أن هناك جلساتٍ خاصة به- نشير هنا إلى أهمية فكرة الأمن الإنساني بأبعاده الكاملة، بالإضافة إلى موضوعٍ (العدالة)، فتوجد مقولة: إن إدارة العدالة وتحقيقها أصعب بكثير من هدم الظلم، وهذا ما نراه الآن ونجد أن الأمرين بهما صعوبة. كما أن هناك نوعين من العدالة نريد أن نميز بينهما، فتوجد العدالة التي يطلق عليها إصلاحية، والعدالة العقابية، وبعد الثورة في مصر أصبح كل تفكيرنا في العدالة العقابية ولا نفكر بقدر كافٍ في العدالة الإصلاحية، ولابد من مراجعة هذا الأمر.

(*) رئيسة جمعية التسلح الخلقي.

وأنا غاية في السعادة بذكر موضوع الفن والإبداع في بداية المؤتمر؛ لأنني أؤمن بدور الفن كرسالة إنسانية ترتقي بالمشاعر والوجدان، وتعبر عن المجتمع والإنسان، وعندما ذكر د. سيد دسوقي موضوع هندسة الطيران، تذكرت في الماضي وقت الثانوية العامة كنا ندرس لتوفيق الحكيم– رحمة الله عليه– أول صعود للإنسان إلى الفضاء، فيقول توفيق الحكيم: إن الإنسان استطاع أن يتغلب على جاذبية الأرض، ولكن للأسف لم يستطع أن يتغلب على جاذبية نفسه.

ومن وجهة نظري، فالمشكلة الآن هي «كيمياء التفتيت»، ومشكلة عدم القدرة على الاتفاق؛ لأننا لا نستطيع أن نتغلب على جاذبية أنفسنا لنصل لعمارة القلوب، التي أساسها عمارة الأمة. أما فيما يتعلق بالجدل الدائر حول المادة الثانية من الدستور والمرجعية الإسلامية، فأذكر عندما قابلت سيدة فرنسية في سويسرا كانت تقول إن الإسلام دين المدنية والحضارة، وللأسف يوجد بيننا أفراد لا يرون ذلك، فالإسلام دين الإنسانية والحضارة وهو خاتم الرسائل السماوية، ونحن دائماً نعتقد ونؤمن بالمرجعية الأخلاقية والقيم المشتركة بين الأديان، ولا يوجد أي إقصاء لأحد.

وأختم كلمتي بالتأكيد على أن كلي ثقة بأن مصر تستطيع أن تنهض، وتتغلب على الانقسامات، ونحن نستطيع أن نتوافق على مشروع حضاري ونهضة.

أ. محمد منصور أبو عوف[*]:

بسم الله الرحمن الرحيم، في البداية، يشعرني هذا التجمع الرائع بالفخر، خاصة وأننا نحظى بمرافقة كل من د. نادية مصطفى، ود. سيف الدين عبد الفتاح، والمستشار طارق البشري في هذا المؤتمر الوطني المهم، ونشكر الله على ذلك.

والمؤتمر المصري كمبادرة أهلية، فهو يقوم على أكثر من مستوى، ويعد مبادرة إستراتيجية؛ لأنه يجمع الفكر الخاص بالأكاديميا والعلم مع مجموعة من الجمعيات الأهلية المهتمة بالحركة. وهذا ينصبُّ في محاولة لصهر سياسات جديدة تتناسب مع الوضع الحالي فيما يتعلق بملفات المؤتمر المصري، كالأمن والإعلام والمجالس المحلية.

ومع تفعيل المؤتمر المصري في الفترة القادمة- إن شاء الله- ليكون مجالًا للتحاور والانسجام والتشبيك بين الطوائف والفئات المختلفة للمجتمع، فنحن نحتاج الآن أن نجتمع، كما تجمعنا في التحرير؛ حيث اعتصمنا بالله- سبحانه وتعالى- واعتصمنا بأنفسنا ضد الظلم، حتى أسقطنا هذا الظلم.

ونحن الآن لا نملك رفاهية السكون والسكوت، بل ولابد وأن يشبك أحدنا مع الآخر؛ لنعيد النشاط الاجتماعي، ونعيد الفعالية الاجتماعية لكل مؤسساتنا وإنتاج مؤسسات جديدة.

ونقف عند فكرة المؤسسات الجديدة. وبالنظر إلى هويتنا الحضارية التي بها منحى اقتصادي، نجد أن الفرد يحكمه التكافل، والإعمار يحكمه البر بالبيئة والإنسان والحيوان، والمكسب يحكمه الإحسان، كالإحسان بالأب والأم، والإحسان بالمجتمع، فلدينا حضارة تغطي كل الاحتياجات والنواحي الإنسانية، وما ينقصنا الآن المؤسسات. ولابد أن نشارك- جميعًا- في بناء مؤسسات جديدة قائمة على الهوية الحضارية، ذلك السبيل لتفجير طاقة الإنسان المصري، والسبيل لتفجير طاقة الإنسان العالمي، وهذا ما نريده، وهذا ما نشكر عليه أساتذتنا في كل من المؤتمر المصري، ومركز الحضارة للدراسات السياسية؛ لأنهم بدأوا الخطوة الأولى. وطريق الألف ميل يبدأ بالخطوة الأولى، نشكركم وبإذن الله تعالى، نبني مؤسسات الوطن، ونسترد الوطن مرة أخرى.

(*)رجل أعمال مصري.

د. صلاح الجوهري(*):

سعدت بانضمامي لمجموعة من المفكرين والباحثين للتباحث حول هذا المؤتمر، وأهم شيء في المؤتمر المصري هو حرصه على التنوع وإبراز التنوع. وباختصار شديد، أعود لأحد المؤتمرات التي حضرتها في الولايات المتحدة الأمريكية، للطلاب العرب منذ ما يقرب من ثلاثين عامًا، جاءني أحد الطلاب وسألني عن المتحدث في المؤتمر، هل هو بعثي أم لا؟ وهذا يوضح رؤيتنا لتصنيف الناس، بصرف النظر عما يقدمه الشخص المصنَّف.

ومن هنا أشير لبعض النقاط، منها: أن هناك ثلاثَ أنظمة للحكم كما هو معروف: نظام الحكم الرئاسي، ونظام الحكم البرلماني، ونظام الحكم المختلط. فنجد أن كل دولة تحت هذه العناوين تختلف عن الأخرى، فإذا أخذنا نظامًا كنظام الولايات المتحدة وهو نظام رئاسيٌّ عتيد وعمدة النظم الرئاسية في العالم، ولكنه ليس كالنظام الفرعوني بحيث يكون الرئيس فيه مستبدًّا، فنجد رئيس الولايات المتحدة عندما يعين الوزراء لابد وأن يأخذ موافقة الكونجرس، وأيضا يرشح رئيس الولايات المتحدة أعضاء المحكمة الدستورية؛ ولكن لا يستطيع أن يعين عضوًا منهم، فالمحكمة الدستورية بهذه الصفة منتخبة في الواقع على درجتين؛ لأن الذي يوافق عليها في النهاية مجلس الشيوخ.

وأيضًا لا يحق لرئيس الولايات المتحدة التدخل في الميزانية، وفي العشر سنوات الأخيرة عُطلت الحكومة الفيدرالية لعدة أيام؛ لأن الكونجرس لم يوافق على الميزانية؛ وهذا يعني أن النظام الموجود في الولايات المتحدة الأمريكية- من وجهة نظري الشخصية- نظام برلماني في جوهره وليس نظامًا رئاسيًّا بمعنى هيمنة الرئيس.

وبالحديث عن النظام الفرنسي وهو النظام المختلط، مع العلم أنه لا يوجد دستور مكتوب فيه أن نظام الحكم في الدولة الدولة هو النظام المختلط؛ فالنظام في فرنسا عام ١٩٤٥م كان نظامًا برلمانيًّا، وقد حاول «شارل ديجول»- رئيس فرنسا السابق- تغيير النظام عام ١٩٤٥م، ولكنه قوبل بالرفض، ولكنه في النهاية استطاع تغيير النظام بعد ثلاثة عشر عامًا في عام ١٩٥٨م بعد تغيير الدستور ليناسب المرحلة التاريخية.

وأنا أتكلم عن هذا للتوضيح أنه لابد من دراسة الحالة المصرية، ثم نحدد ما المطلوب من الأنظمة الحاكمة وكيفية سيرها، هذة نقطة. والنقطة الثانية هي الحديث بكثرة عن

(*) مستشار مدير مكتبة الإسكندرية، والمشرف على مشروع إحياء التراث الإسلامي بالمكتبة.

النموذج التركي خلال الفترة الماضية، ولم يشرْ أحدٌ إلى أن العلمانية فُرضت على تركيا، ولم تكن خيارَ الشعب التركي، فهي فرضت على تركيا بعد هزيمتها في الحرب العالمية الأولى- والحديث هنا ليس عن كوْن العلمانية جيدة أو سيئة- فأنا أتحدث على مستوى المناقشات، فالعلمانية فرضتها القوات المنتصرة في الحرب العالمية الأولى، وإما أن يقبل أتاتورك بالعلمانية أو تدخل القوات العسكرية اسطنبول، وكانت أهم الشروط التي فرضت على تركيا هي علمانية الدولة، ودستور علماني فكان الأمر مفروضًا عليها من ١٩٢٢م، ولم يستطع أتاتورك أن يبدأ في تنفيذها إلا ١٩٢٤م، وذلك بعد ثلاثة أمور: أولها نقل العاصمة، وثانيها تغيير اللغة حتى يُفصل الأتراك عن تراثهم، وثالثها تغيير الدستور. استخدم أتاتورك القوة لتمرير الدستور العلماني، ولم يستخدم الجيش فقط، بل استخدم أيضًا المحاكم والقانون ضد رافضيه. وفي ختام الحديث عن النموذج التركي، يجب أن يعرف الذين يتحدثون عن كوْن تركيا على المحك؛ أن «أربكان» و»أردوغان»- الاثنان- ليسَا نموذجين منفصلين، ولكنهما متواصلان في الحركة.

وأخيرًا، فالأمر الذي استفدته من المؤتمر المصري، وبحضور أحد شيوخ القانون المستشار طارق البشري، المعرفة بمعنى القضاء الغاضب، فعندما تحدث أحد الحاضرين عن القضاء، وقال: عرفنا القضاء الجالس، والقضاء الواقف، والآن في مصر نعرف القضاء الغاضب، وإذا غضب القاضي؛ لا يجوز له أن يحكم، ولابد أن يعزل نفسه، وشكرًا.

رابعًا: ركائز مجتمعية في قلب النهوض

١-المرأة والثورة:

د. رباب المهدي(*):

في البداية، أحب أن أوجه شكري لكلٍّ من د. سيف الدين عبد الفتاح ود. نادية مصطفى على هذه الدعوة، وسأتحدث عن المرأة والثورة، وهذا العنوان في غاية الاستفزاز بالنسبة لي، ودائماً ما كنت أجيب: هل كان سيتم طرح هذا السؤال إذا كانت الثورة قامت في دول أوروبية مثل النمسا أو ألمانيا؟ وأعتقد أن الإجابة ستكون بالنفي، فهذا السؤال له منحى استشراقي عن تصور مسبق عن أوضاع المرأة في المنطقة العربية، بأنهن مسلمات مقموعات، خاصة مع صعود التيارات الإسلامية لسدة الحكم.

وهناك عدة مداخل في التعامل مع المرأة: الأول هو التماثل مع وجهة النظر السابقة، فعلى سبيل المثال: في فبراير ٢٠١٢، كان هناك مناظرة في الدوحة- تنظمها مؤسسة مناظرات الدوحة مع مؤسسة BBC البريطانية- والسؤال الذي دارت حوله المناظرة هو هل سوف تسوء أوضاع النساء في العالم العربي مع ثورات الربيع العربي؟ مع ملاحظة أن لافتة المناظرة عبارة عن صورة امرأة منتقبة وباقي جسدها عبارة عن قفص، وتتضح من تلك الصورة خلفية المناظرة. وكنت قد طُلبت، بناءً على خلفيتي الماركسية، وكان من المتوقع أن أكون على الجانب المؤيد لرؤية أن المرأة مقموعة من قبل الإسلاميين، ولكني اخترت الجانب المقابل مع صديقة ليبية، ووقف في الجانب المؤيد لوجهة النظر تلك؛ سيدة مصرية كانت في الحزب الوطني الديمقراطي، ولها جمعية تدافع عن حقوق المرأة، على الرغم من أنها ممّن موّلوا الاعتداء على الصحفيات والناشطات أمام نقابة الصحفيين في عام ٢٠٠٥، وترشحت- أيضًا- في الانتخابات التشريعية لنفس العام؛ ولكنها تحدثت عن حقوق المرأة وانتهاك تلك الحقوق بسبب صعود التيار الإسلامي.

والمدخل الثاني في التعامل مع المرأة، هو إنكار ونفي مشكلاتها، وأن المرأة كأم، وابنة، وزوجة مكرمة في ثقافتنا؛ في حين أن الواقع يثبت عكس ذلك؛ فالتحرش الجنسي موجود في مصر بشكل لم أره في أي بلد آخر، بالإضافة إلى التمييز ضد النساء في الوظائف العامة.

(*) أستاذ العلوم السياسية في الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

وأخيرًا، مدخل التعامل مع المرأة كأداة، فعلى سبيل المثال يتعامل المجلس القومي للمرأة مع المرأة بهذا المدخل، فعند الحديث عن التعليم يرى أن من أحد ضروريات الارتقاء بتعليم المرأة هو تعليمها أحد وسائل حل مشكلة الزيادة السكانية- دون النظر إلى أن الزيادة السكانية مورد يجب الارتقاء به في حد ذاته- أو أن تعليمها يعد إعدادًا للأجيال القادمة؛ لأنها الأم التي ستربي تلك الأجيال، ولا يتم النظر للمرأة كفرد متكامل له طاقات وإمكانيات يجب أن تستغل، أو أن التعليم حق من حقوقها يمكن أن يقود إلى مستقبل أفضل لها داخل المجتمع وليس فقط إعدادًا للأجيال أو حلًّا للأزمة السكانية.

وما بين تلك المداخل وما بين الإمكانيات المهدرة، هناك مجموعات نسائية رأيتها تناضل على الأرض، مثل مجموعة (لا للمحاكمات العسكرية)، فهؤلاء النسوة يناضلن من أجل أخواتهن وأولادهن، والنساء المعتصمات في نقابة الأطباء من أجل حقوق الأطباء بشكل عام، وعاملات المصانع في المحلة اللواتي يناضلن بالمطالبة بالحد الأدنى للأجور، هؤلاء في تقديري هن الحركة النسائية االمصرية، فهن يناضلن ولهن قضايا يدافعن عنها، وليس المجلس القومي للمرأة، أو من يتخصص فيما يسمى قضايا المرأة، فهؤلاء يتحدثون عن المرأة والثورة كأنها بمعزل عن قضايا المجتمع أو أنها قضية خاصة أو أنهم لهم الحق وحدهم في الحديث عما يسمى بقضايا المرأة.

ويجب الأخذ بالاعتبار، أنه لا توجد قضايا للمرأة بمعزل عن قضايا المجتمع، وإذا كان هناك تمييز يقع على المرأة بسبب النوع إلا أنه ليس بمعزل عمن هي؟ وفي أي مكان هي؟ وما هي طبقتها؟ فعلى سبيل المثال: لا يمكن تصور أن التمييز الذي يقع على شخصي مساوٍ للتمييز الذي يقع على المرأة التي تساعدني في شؤون المنزل، لا يمكن التصور واقعيًّا أنني على قدم وساق معها لمجرد أننا نساء.

والنقطة الأخيرة أننا وقعنا في فخ ثنائية بين ما يسمى النسوية الليبرالية من ناحية، ومن ناحية أخرى دعاية ليست صحيحة حول ما يسمى الأصالة والخصوصية الثقافية، فنحن لنا خصوصية ثقافية ولنا ثقافة تحترم بالتأكيد؛ ولكن هذه الثقافة ليست على النقيض، وليست في مقابل الثقافة الإنسانية الواسعة. والثقافة الإنسانية الواسعة ليست حكرًا على الليبراليين، وهنا أتكلم عن الليبراليين بمعنى ما يسمى «الليبرالية النسوية».

لذلك يجب الجمع بين الرؤيتين فيما له علاقة بكون المرأة فردًا وجزءًا من جماعة وطنية، كما هي جزء من جماعة إنسانية، وهي محددة ليس فقط بنوعها ولكن بطبقتها وموقعها الجغرافي، ويجب أن يكون لهذه الثورة مردود على الرجل والمرأة؛ ولكن من هو الرجل ومن هي المرأة التي نقصد؟، فهناك في الحقيقة نوعية من النساء لا أرى أنهن الأكثر قدرة على التعبير عن قضايا النساء، وللأسف هن اللاتي يتصدرن المشهد في التعبير عن مثل هذه القضايا.

وأتمنى من هذا المؤتمر- ونحن نتحدث عن المؤسسية- أن نضع تصورًا جديدًا للتعامل المؤسسي مع قضايا المرأة، والنوع يتجاوز فكرة المجالس النخبوية كالمجلس القومي للمرأة؛ ولكن في نفس الوقت لا يرمي بنا إلى فكرة أنه ليس هناك قضايا للمرأة وأنه ليس هناك تمييز ضدها. فبالفعل هناك تمييز ضدها؛ ولكنه لن يُحل بمجالس نخبوية، ولن يحل بأُطُر ثقافية جامدة سواء كانت من هنا أو هناك، ولكن يتم حل تلك الإشكالية بتفاعل واقعي ومؤسسي مع معاناة جماعات من النساء موجودة على الأرض؛ ولكن للأسف لا يأتوا لمثل هذه المحافل والمؤتمرات، شكرًا.

آليات تمكين الشباب:

أ. وائل غنيم(*)

في البداية، أحب أن أعبّر عن شعوري بالسعادة لتواجدي بينكم، وهناك عدة مشاهدات واقعية أحب أن أبدأ بها، أولًا، في طريقي إليكم وجدت أن العاملين في الشهر العقاري في مصر مضربين عن العمل، وكان هناك- أيضًا- توقف تامٌّ لحركة المرور في طريق صلاح سالم؛ نتيجة قطع الطريق من قبل سائقي الميكروباصات؛ اعتراضًا على الغرامات المفروضة عليهم. ومن هنا، نلاحظ تزايد ثقافة الاعتراض في مصر، وهذا الأمر تتم رؤيته من جانبين: الجانب الإيجابي بأن الناس تعي حقوقها وتسعى من أجل تطبيقها، والجانب السلبي هو تعطيل بعض مصالح المواطنين في سبيل الاعتراض.

ومن ضمن المشاهد الواقعية، مشهد الجزر المنعزلة من الجماعات والأفراد- وهذا إحساس شخصي- فعند النظر في المجال السياسي نجد مجموعات النشطاء السياسيين مع مجموعات الشباب، في مقابل مجموعات إعلامية لا تستطيع مخاطبة الشباب، بالإضافة إلى وجود آباء وأجداد لا يستطيعون مخاطبة الشباب، وشباب لا يستطيعون توصيل رؤيتهم للأجيال الأكبر سنًّا، والنخب غير قادرة على التعامل مع أغلبية الشعب.

ومن أفضل ما حدث في الثورة أنها أجبرتنا- جميعًا- أن نرى بعضنا البعض، وأعتقد أن من أوائل تجارب التعايش، كانت تجربة السلفيين مع المسيحيين في ميدان التحرير، والتعايش هنا معناه الاختلاط الحقيقي والمعايشة، ونفس الأمر حدث لكثير من المصريين؛ فالشباب تقابلوا مع من هم أكبر منهم، وعرف كثير من الناس معلومات قيمة عن دور ووظيفة وصلاحيات المحكمة الدستورية، بالإضافة إلى القرارات التي اتخذتها وأثرت على الثورة، بدلًا من معرفة مكان موقعها فقط لا غير.

أما فيما يتعلق بموضوع تمكين الشباب، أنا أحب قراءة الصحف القديمة، وأتابع أرشيف جريدة الأهرام. وفي اليوم الثالث لتولي السادات في فترته الثانية، قال إنه يجب تمكين الشباب ويجب أن يصلوا للمناصب الكبيرة. وهذا وإن دل فإنه يدل أن مشكلاتنا الحالية- هي بشكل كبير- مشكلاتنا في فترات سابقة ولكنها لم تحل، وهذا في حد ذاته مشكلة كبيرة في مصر.

(*) ناشط سياسي.

وأنا لدي اعتراض كبير فيما يتعلق بتحديد الشباب بالسن؛ لأن الذين نريد تمكينهم هم الناس ذوي العقول الشابة حتى وإن وصلت أعمارهم سن السبعين فإنهم قادرون على الإبداع، والإنتاج، وأن يجاروا متطلبات العصر، وهناك من هم أصغر سنًّا، ولكنهم يتبعون نفس الطرق التقليدية.

وأتمنى إذا كنا نفكر في آليات التمكين، أن يكون أول شيء هو أن نلتزم بسن المعاش؛ لأن هناك أجيالًا ظُلمت كثيرًا، مثل الجيلين الثاني والثالث؛ لأن أغلب الموجودين في قمة المؤسسات بشكل عام فوق الستين عامًا، ويجدد لهم بشكل مستمر؛ لأننا نحب الاستقرار ونخاف من التغيير، فيوجد أشخاص كُثر تعدوا سن المعاش لابد أن يقدر دورهم الذي بذلوه في المؤسسات. ولكن في نفس الوقت، يجب أن تُصعد الأجيال التي تأتي بعدهم، ويجب أن يحصل الشباب في سن الثلاثين والأربعين على مناصب قيادية داخل المؤسسات خاصةً المؤسسات الحكومية.

وسأضرب لكم مثالًا عن أن الشباب كيف لا يستطيعون الوصول إلى المناصب القيادية؛ فعندما كنت في أمن الدولة، وأثناء التحقيق معي لكوني عميل خارجي كان من ضمن الأسباب التي جعلتهم يشكون فيّ هو أني كنت مديرًا لشركة كبيرة من الشركات العالمية وعمري ثلاثون عامًا فقط، فكانوا يقولون إنه تم زرعي في هذه الشركة؛ لأني أتخابر مع أجهزة أجنبية. فمن وجهة نظرهم أنه من المستحيل أن شخصًا عمره ثلاثون عامًا ويعمل مديرًا! هذه عقلية الأجهزة الأمنية التي كانت تصدر تقريرًا، وتحدد من يعمل ومن لا يعمل. وقد حاولت أن أوضح لهم أن من قام بعمل الشركة كان عمره ٢٦ عامًا عندما فتح الشركة؛ فالموضوع لا علاقة له بالسن، إلا أن ذلك لم ينجح. وفي اعتقادي، أنه لا يجب تقييم الاشخاص بأعمارهم؛ ولكن بتجربتهم وخبرتهم، خصوصًا مع السرعة التي تجري بها الأحداث. فمن الممكن أن تكون لديك خبرة عشرين عامًا وفي النهاية تصبح هذه الخبرة ليس لها أي قيمة.

والأمر الثاني أنه يجب أن يكون هناك خطوات على طريق التغيير من أعلى، فأتمنى أن أرى في الحكومة الجديدة إيمانًا حقيقيًّا بالشباب؛ لأنهم عماد المجتمع، ولكن في النهاية يتم تعيين كبار السن، بنفس الفكرة وهي الخوف من التغيير، وأن الشباب ليس لديهم خبرة

أو أنهم متهورون. وبالتالي، مادام استمر هذا الخوف لن يحدث تغيير حقيقي، فأتمنى أن تكون القيادة العليا للبلد مدركة ومتفهمة كيف تتعامل مع ملف تعيين الشباب في قيادات المؤسسات.

والأمر الثالث: أننا الآن في عصر اللامركزية. فعلى سبيل المثال: فُقدت مركزية القرار والأحادية في وسائل الإعلام، فمنذ ثلاثين عامًا كانت هناك جريدة واحدة، وقناة تليفزيونية واحدة، والشعب كله يستقي معلوماته من الراديو والتليفزيون والجريدة الخاضعين للدولة، أما الآن فيمكن لأي فرد أن يصور فيديو وينشره على الشبكة العنكبوتية ويشاهده مليون شخص خلال يومين. بالإضافة إلى اللامركزية في إدارة الشركات الخاصة وحتى في مؤسسات الدولة نفسها.

فما نطلبه أن يفتح الطريق للشباب بعمل مشاريع صغيرة، ومساعدة الشباب الذين يعملون على التوعية والثقافة وفي وسائل الإعلام، وذلك سيُحدِث فرقًا في بنية المجتمع، بحيث لا تكون الحكومة أو من هو على قمة الهرم من يقرر ماذا يحدث على الأرض.

وأحد آليات تمكين الشباب أيضًا، هو الاهتمام بتدريب الشباب، وتحسين مستواهم، ونحن على معرفة بمشاكل التعليم في مصر- وأنا خريج جامعة القاهرة، ومررت بكل هذه التجارب- فمصر مقارنةً بدول أخرى لا يتخرج من جامعاتها أشخاص مؤهلون لسوق العمل الحالي. وفي نفس الوقت، لا تُخَرج الجامعات المصرية أشخاصًا مؤهلين لفتح مشاريع خاصة، فثقافتنا تشجع فقط على العمل في الحكومة. فعلى سبيل المثال: ذلك الشاب الذي وقف أمام الدبابة أثناء الثورة، إذا كان له مشروع خاص فإنه سيكون من الناجحين؛ لأنه قرر أن يخاطر بحياته مقابل قضية هو مؤمن بها، وبالتالي فهو قادر أن يبدع في مجال عمله.

وأخيرًا، يجب أن تطبق النظريات على الأرض، ويتم الضغط على الحكومة؛ لأن الشباب الآن لا يجد مكانًا يخرج فيه طاقاته، ولديه حالة إحباط وعدم إيمان بالقيادات المؤسسية التي تحكم البلد، واستمرار هذا هو أكبر خطر على نهضة مصر، فيجب أن يكون هناك حل حقيقي وجذري وتطبيق آليات التغيير الحقيقة، وليست آليات البحث عن الاستقرار، فقد جربنا ذلك على مدار أكثر من ثلاثين عامًا، ودفعنا ثمنه غاليًا.

وأعتقد أن شرارة ٢٥ يناير كانت في معظمها غضبًا أكثر من أي شيء آخر، من الممكن أن يكون نزول الناس من أجل الديمقراطية والحرية؛ ولكن كانت هناك حالة من الغضب العام جعلت الناس تنزل وهي مستعدة للموت في سبيل أن يتغير حال مصر، وفي المقابل كان العكس تمامًا يوم ١١ فبراير فالكل في حالة تفاؤل، ويفكر في مشاريع إصلاح وضع مصر.

والشخص الذي يستلم السلطة، والشعب في قمة التفاؤل ويهبط بهم لهذا المستوى، يجب أن يحاسب نفسه، والشخص الذي يستلم السلطة، والشعب محبط يجب أن يكون على قمة أولوياته، أن يعود بالناس مرة أخرى لحالة يوم١١ فبراير، وشكرًا.

خامسًا: حوار ضيف شرف المؤتمر المستشار طارق البشري(*):

الجماعة الوطنية بين الثورة والإصلاح

حاورته الأستاذة/ نجوان الأشول(**):

السلام عليكم، أرحب بالحضور الكريم في المؤتمر المصري، وفي جلسة خاصة جدًّا للمؤتمر مع المستشار طارق البشري، ونقدم له كل الترحيب.. في الوقت الذي يجمع فيه المؤتمر المصري بين الأجيال: بين الأجيال الشابة التي أشعلت الثورة بإبداعها وباختلافها وتمسكها بالأصيل؛ وبين الأجيال التي لديها الحكمة ووضعت أو أرست مجموعة من المفاهيم، بعضها تحول إلى حركة فتحولت لمفاهيم حركية، والبعض الآخر ظل نظريًّا. فهذا المؤتمر من ضمن أهدافه، أنه يجمع بين الإبداع والحكمة، ونرى من خلال الإبداع والحكمة أن نقوم بعمل نحسبه متميزًا، ونرجو الله أن يأتينا من خلاله خير كثير.

وأرحب بحضراتكم، وبالمستشار طارق البشري، وهو غني عن التعريف، ويمكن أن نتفق أو نختلف معه؛ ولكن في الحقيقة كلنا نتفق أن في صمته حكمة، وعندما يتحدث نجد لديه حكمة أعظم. وهذه جلسة خاصة نتحدث فيها عن موضوع يشغلنا كثيرًا وهو الجماعة الوطنية بين الثورة والإصلاح، الثورة التي منذ بدايتها وهي تعلو وتهبط، وتقوى وتضعف، وهي بين الانتصار والانكسار. هذه الثورة التي شاركنا فيها، وشاهدنا تغيراتها، ومسارها الذي في بعض الأحيان نفهمه، وفي بعض الأحيان لا نفهمه؛ إلا أننا مؤمنين أننا بصمودنا سنحقق الآمال والطموحات. وهذه الثورة التي أشعلها فاعلون جدد ودخل عليها فاعلون آخرون، وظهرت فيها القوى والمراكز العميقة للدول والمتمسكة في مفاصل الدولة وعدم رغبتها في أن تترك وتفسح المجال للتغيير والإصلاح والثورة.

وهنا أبدأ بسؤال سعادة المستشار طارق البشري: **كيف ترى الثورة المصرية، ومسارها، وما آلت إليه الآن، وفواعلها؟**

المستشار طارق البشري:

السلام عليكم، في البداية أقول إنني لست خطيبًا ولا محاضرًا؛ ولكن لدي بعض كلمات، وبالنسبة للموضوع الذي أثارته أ. نجوان، فنجد أن أي ثورة تقوم هدفها الإصلاح، فالثورة

(*) مفكر ومؤرخ مصري، ونائب أسبق لرئيس مجلس الدولة.

(**) باحثة في العلوم السياسية.

أساسًا هي إزالة للقوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي كانت قائمة، والتي كانت تقف حجر عثرة ضد الإصلاحات التي يتبناها الشعب والمجتمع في مرحلة زمنيةٍ معينة، من أجل بناء كيانات جديدة بتوازنات جديدة، ويكون القائمون بالثورة هم الأقدر على الحكم؛ فعلى سبيل المثال: في قراءتي لابن إلياس حيث كتب عن المظفر قطز عندما خرج لقتال التتار في عين جالوت، ومع عودته منتصرًا قتله رجاله- وكان لدى المماليك مجموعة من الأعراف يحتكمون إليها، ويحكم بها شيوخهم- فسأل بعضهم عمَّن قتل المظفر قطز، فأجاب الظاهر بيبرس بأنه هو من فعل ذلك، فحكموا بأن يحكم مكانه. ففزعت من ذلك الحكم عندما قرأت عنه، ورأيت أن ذلك يعد من التدهور الأخلاقي في هذه الفترة من الزمان. ولكن مع مرور الوقت، ومع قراءتي لتاريخ الشعوب والأمم والتجارب المختلفة والثورات، وجدت أن لدى الشيخ المملوكي حكمة سياسية في حكمه هذا؛ لأن كل من هزم حاكمًا أو أنهى حكمه أنهى مرحلة سياسية حتى لو حدث ذلك في النظام الديمقراطي.

ففي الساحة المصرية السياسية، قامت مجموعات سياسية بالثورة، واجتمعت فيها لإزالة العقبات الأساسية في طريق الإصلاح التي كانت تتحكم في أمر الوطن؛ ولكن لم يكن هناك تفكير منظم بين المجموعات التي قامت بالثورة في كيفية إدارة الأمور بعد ذلك.

وبدأت المجموعات التي قامت بالثورة بعد نجاحها في إزاحة النظام القديم، في مرحلة ترتيب العلاقات بين بعضها البعض، بالإضافة إلى معرفة تلك المجموعات لقوتها، وإمكانياتها السياسية وموازين القوى السياسية على الأرض؛ لذلك بدأت تلك المجموعات في تكييف أوضاعها وتستشعر قوتها وقدرتها وتتصارع وتتحالف مع القوى السياسية الأخرى حول السلطة، والمسألة هنا ليس الصراع حول السلطة بقدر ما هي رؤية القوى السياسية لأحجامها وأحجام القوى الأخرى ورؤية كل منهم لوضع السلطة الحالي والمستقبلي.

فالقوى الثورية غير مدركة تمامًا لقوتها الذاتية، وغير مدركة لما آل إليه حجم القوة بعد الثورة سواء من نقصان أو زيادة، أما القوة السياسية فأساسها حشد شعبي قوي، أو مركزُ سلطة فعال، أو قوة إعلامية ضخمة تؤثر على الأذهان، أو رجال الأعمال، فتوجد أربع مراكزٍ أساسية للقوة السياسية هي الشعب والديمقراطية والإعلام ورجال الأعمال.

وبالنسبة للواقع السياسي وثورة ٢٥ يناير والثورات السابقة عليها، فنجد أن هناك خمس ثورات قامت في تاريخ مصر المعاصر، أولها: الثورة التي أدت إلى حكم محمد علي، وأخرجتنا من القرن الثامن عشر وما قبله إلى القرن العشرين، ومن هنا بدأ بناء الدولة الحديثة مع بداية حكم محمد علي بأشخاص مصرية وبصمات مصرية. والثورة الثانية بعدها بما يقرب ٧٦ عامًا وهي ثورة عرابي، والثورة الثالثة هي ثورة ١٩١٩، والثورة الرابعة هي ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، والثورة الخامسة هي ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م.

وبالنسبة لثورة محمد علي، فيما أتصور طرحها للعالم على أنها إعادة تنظيم التكوين السياسي المصري ليكون متماسكًا بإدارة ذاتية على قدر من الانفصال عن الدولة العثمانية، وكان قبل ذلك يحكم والي كل عامين، أما محمد علي فقد استمر ٤٥ عامًا بالإضافة إلى ما قام به من بناء في الجيش؛ فهذه الثورة كانت لإعادة التنظيم المؤسسي لمصر ليكون منفصلًا عن الدولة العثمانية، وقد حقق ذلك.

والثورة الثانية كانت ضد تدخل التدخل الأجنبي والنفوذ الأجنبي، والتأكيد على أن «مصر للمصريين» كشعار وطني وديمقراطي في الوقت نفسه، وربط شعار «مصر للمصريين» بين الديمقراطية وبين الوطنية، بمعنى أن يحكم مصر مصريون بإرادة مصرية، وباستلهام الواقع المصري، والذي استطاعت ثورة عرابي أن تحققه ولو على الصعيد الثقافي.

وبالنسبة لثورة ١٩١٩م، كانت ثورة وطنية ديمقراطية، واعتقل فيها العديد من المصريين، واتخذت الثورة من حشد الجماهير وسيلة مشروعة لبناء النمط الإنساني المصري ضد سيطرة الحماية البريطانية، وضد استبداد الملك.

أما ثورة ١٩٥٢م، فقد أنجزت إنجازات كبيرة جدًّا فيما يتعلق بتحقيق الاستقلال الوطني لمصر، فعبرت خلال ثمانية عشر عامًا- حتى بداية حكم السادات- حقبة زمنية في السياسة ما لم يُستَطَع أن يتحقق بهذا القدر على مدار القرن العشرين، فكانت في ذلك مثلها مثل ثورة محمد علي ذات إرادة وطنية مصرية (منذ ١٨٢٠م : ١٨٤٠م)، أما منذ ثورة ٢٣ يوليو فكانت هذه الفترة هي الأكثر استقلالية على مدار القرن العشرين مهما كان فيها من أخطاء؛ ولكن ذلك كله كان على حساب الديمقراطية. ولعل فقدان روافد الديمقراطية في البيئة المصرية بعد ثورة ٢٣ يوليو، فكانت ثورة وطنية غير ديمقراطية، وهو مما جعلها انتهت فور انتهاء الظرف المتعلق بالتركيبة السياسية في ذلك الوقت. ولو استطاعت ثورة

٢٣ يوليو ١٩٥٢ مزج الهدف الديموقراطي مع الهدف الوطني لصارت سياساتها أكثر فاعلية وكفاءة؛ حتى مع تغير الأشخاص لتستصحب معها الديمقراطية في إدارة البلاد في ظل الأوضاع الاجتماعية والسياسية المتغيرة.

وكانت ثورة ٢٥ يناير تصحيح لثورة ٢٣ يوليو في هذا الجانب؛ ولكن مشكلتها أنها تركز على الهدف الديمقراطي بما لا يتناسب مع محتوى الدعوة الوطنية في كلٍّ من الشأن السياسي والاجتماعي والدولي، ومرورًا بالعام والنصف الأولين من عمر الثورة، سنجد أن هناك مناقشات وصراعات سياسية كثيرة، حول مدى استقلالية القرار السياسي المصري عن أمريكا وإسرائيل، وحول مدى إمكانية بناء اقتصاد مصري يتيح لهذه الاستقلالية السياسية أن تدار بفاعلية، وتوجد مناقشة على نفس المستوى من الأهمية بشأن العدالة الاجتماعية بين المصريين؛ ففي بداية عهد عبد الناصر في ١٩٤٥، كان هناك أعمال ورؤى مصرية للمفكرين والمثقفين، أمثال: بطرس غالي، وعلي الجريتلي، ومحمد خطاب، ومجموعات أخرى، تم إعدادها عن كيفية تحقيق الذاتية الوطنية المصرية، وكيفية إشاعة هذه الذاتية، وكيفية بناء نهضة مستقلة في مصر فيما بعد ثورة ١٩٥٢.

وأحبط المطلب الديمقراطي الذي رُفع في ثورة ٢٥ يناير، فلا وجود واضح له عند المنادين به، ولكنه واضح وفعّال فيما يتعلق بقضايا الاستقلال الوطني واستقلال الذات والإرادة المصرية عن الخارج، وتمكين الاقتصاد المصري من أجل جعل هذه الأرض السياسية أكثر حرية وطلاقة في تعاملنا مع الخارج مع قدر من التعاون والتوازن في المصالح الاقتصادية.

وأتمنى من الشباب أن يحصر لنا حجم المناقشات الهائل على مدى العام الأول بعد ثورة يناير، ويتم تصنيف المناقشات: الخاصة بالدستور، واللجنة التأسيسية، واستقلال مصر، وعن العلاقات الخارجية خاصة مع الولايات المتحدة الأمريكية، وعن الاقتصاد المصري، وعن التنمية، وعن الزراعة، وفيما يتعلق بالنشاط الإعلامي والنشاط الفكري.

أ. نجوان الأشول:

تحدثتم سيادتكم عن عدم وجود محتوى للثورة؛ ولكني أرى أن الثورة بدأت بمحتوى واضح حول استقلال الإرادة الوطنية، وتجلى ذلك في الـ١٨ يوم الأولى من الثورة من خلال الهتافات ضد إيران وضد الولايات المتحدة. ولقد قرأت لسيادتكم في كتابكم «التيار

الأساسي»: كانت الحقبة التي وجد فيها التيار الديمقراطي الليبرالي والإسلامي والإخواني في نهاية الأربعينيات وبداية الخمسينيات، كانت كلها تيارات ممكن أن تتكون منها المجموعة الوطنية إلا أنها ضلت الطريق في موضوعات ليست هي موضوعات الجماعة الوطنية، التي كان يجب أن تركز عليها.

وسؤالي هو: بدأ في الثماني عشر يومًا الأولى للثورة ظهور نوع من التحول في فكرة الجماعة الوطنية والتيار الأساسي من فكرة نظرية إلى فكرة عملية، ولكن ما الذي حدث؟ هل نحن نعيد التاريخ مرةً أخرى فيما يتعلق بإخفاق التيارات المختلفة الليبرالية والاشتراكية والإسلامية في أن تعمل معًا، وتبني الجماعة الوطنية والتيار الأساسي، الذي يلتف حوله المشروع الوطني، أم أننا في مرحلة كثيرة المعوقات، وهنا أسأل عن فكرة المؤسسية، فهل المؤسسات في الدولة هي عائق حقيقي لتكوين الجماعة الوطنية، أم أن أمورًا في الجماعة الوطنية والتيارات التي يمكن أن تكون الجماعة الوطنية تمنعهم عن ذلك؟ وهل التيارات أو المجموعات الشبابية لها دور الآن في إصلاح الإخفاق الذي يحدث؟ أم أنها ابتعدت عن المشهد؟

المستشار طارق البشري:

في الحقيقة، أرى أننا إذا قمنا بالمقارنة بين الماضي والحاضر بهذا الشأن، فسنجد أنه في عامي ١٩٥٠- ١٩٥١م من تاريخ مصر، كان هناك توجهات لإنشاء تيار أساسي يجمع بين كل المطالب في جماعة واحدة؛ لتمثل الجماعة الوطنية والتيار الأساسي للوطنية المصرية والنهوض بمصر.

وعلى سبيل المثال: كان الإخوان المسلمون يتحدثون عن الاستقلالية الفكرية والمرجعية الدينية الثقافية ضد الانفصال الثقافي، وكان هناك مصريون يتحدثون عن أهمية وجود نظام ديمقراطي حقيقي، وكان هناك الحركة الاشتراكية وهي تدعو إلى الاستقلالية الاقتصادية، وتدعو لنوع من أنواع هيمنة الدولة على الاقتصاد؛ لكي تنميه وتقويه، وكان هناك حزب وطني- وأقصد به الحزب الوطني القديم الذي أسسه مصطفى كامل- فهذا الحزب كان يدعو للوطنية، وكانت البوصلة الأساسية له، هي سلامة الوطن واستقلاله، وتأتي الديمقراطية بعد ذلك أو لا تأتي فليس هناك مشكلة.

كنَّا- وقتها- نريد ديمقراطية، ونهضة اجتماعية، ومشروعًا اقتصاديًّا، وتنمية اقتصادية، وعدالة اجتماعية، وكل هذه العناصر إذا تجمعت في تحالف واحد بين هذه التنظيمات لاستطاعوا أن ينتجوا ثورة شعبية قادرة على الحكم، ولكنهم لم يستطيعوا أن يحققوا مثل هذا التحالف. في المقابل، فهذه الاتجاهات المختلفة التي بدأت ثورة ٢٣ يوليو، تترابط مع بعضها البعض لتشكل سياسة واحدة وتكوين واحد، فنجد الضباط الأحرار وهم مجموعة صغيرة في الجيش، كان يوجد بينهم أشخاص إخواني الهوى، ووطني الهوى، واشتراكي الهوى.

والمشكلة الآن، ليس هذا فقط؛ ولكن أيضًا أننا لا نتناقش بالشكل الذي تقضيه وتستحقه القضايا؛ فمثلًا عند قراءة صحافة بين أعوام ١٩٤٨ : ١٩٥٢م، ستجد مناقشات اقتصادية وسياسية، ومناقشات في السياسة الخارجية، كل هذه الحصيلة تكون منها الرأي العام المصري وقتها. أما الآن بعد ثورة يناير فالمسألة الوحيدة التي وقفنا عندها هي هل يأتي الدستور أولًا، أم ليس أولًا؟، والرئيس أولًا، أم مجلس الشعب أولًا؟، والحديث عن الجمعية التأسيسية: ولقد اختلفنا حول تشكيلها أكثر مما تحدثنا عن نصوص وأحكام الدستور نفسها.

والقضية هنا هي تحديد ما يستحق الإثارة في هذا الوقت وإثارته، لكي يكون السعي للديمقراطية مليء بمطالب سياسية وطنية واجتماعية، ولتحقيق الديمقراطية؛ فكيف لنظام مستبد أن يقيم حكمًا وطنيًّا؟! فمن المستحيل- من وجهة نظري- أن يكون هناك نظام وطني غير ديمقراطي.

والنقطة التي أتحدث عنها اليوم هي الظرف الاجتماعي، ففي النظام السابق كان هناك ثلاث قوى سياسية: قوى الدولة وعمودها الفقري وهي القوات المسلحة، وقوى الأهالي والشعب وعمودها الأساسي التنظيمات كالإخوان المسلمين وبعض السلفيين، وقوى أخرى والتي تسمي نفسها الليبراليين وهم ضعفاء من الناحية التنظيمة ولكن قدرتها على التحدث في الإعلام قوية ومسيطرة؛ فهي قوى غير موجودة بشكل تنظيمي وفعال، ولكنها مؤثرة جدًّا على الأوضاع والقضايا التي تعرض.

ونجد القوى الثلاث بينهم مشكلة، فمشكلة القوات المسلحة أن خبراتهم في السياسة قليلة، ومشكلة الحركات الإسلامية أنها أقرب إلى التكوين الدعوي من التكوين السياسي، ومشكلة الليبراليين أن لديهم حصيلة سياسية قوية، ولكنها حصيلة فكرية ونظرية وليست تطبيقية، فكل منهم لديه قوة وضعف في نفس الوقت.

وكان لعهد مبارك العديد من السيئات، ومن أكبرها: تفكيك جهاز إدارة الدولة المصرية- وهو أكبر جهاز موجود لإدارة شئون المجتمع، وعزل الجيش في إطاره التنظيمي العسكري، واحتواء القضاء والسيطرة عليه؛ ولكن دون السيطرة على بعض المراكز فيه، ولذلك أُطلق على ما حدث احتواء وليس تبعية؛ لأن القضاء من الداخل مكون من تكوينات صغيرة ومتكاثرة جدًّا.

والذي حدث بعد الثورة أن المؤسستين- غير المطالبتين والمحظور عليهما العمل السياسي في الدستور- هما اللتان عملا في السياسة الآن، وهما: المؤسسة العسكرية والمؤسسة القضائية، وهذا مخالف لنص الدستور والقوانين والأعراف، والسلطة التنفيذية ضعيفة ومفككة بخاصة الجهاز المدني بها. والجهازان اللذان من المفترض أن يتجنبا العمل في السياسة، هما من يعملا فيها.

بالإضافة إلى التدهور الثقافي، فبين عامي ١٩٨٢- ١٩٨٤م، عندما بدأ يظهر تحرر الحركة الإسلامية في المجتمع المصري بشكل قوي؛ صدر قرار- إما من داخل أو خارج مصر- بأن تكون القضية الأساسية التي نختلف عليها ونتشابك حولها، هي قضية المدني أو الديني. وعليه فمنذ ١٩٨٤م وهذه القضية قائمة، وكنا حتى ١٩٨٤م نختلف حول سيناء: تكون منطقة منزوعة السلاح أم لا؟ وهل يذهب البترول لإسرائيل أم لا؟ وكيف تكون سياستنا مع أمريكا؟...

وبعد هذه الفترة، أصحب الشغل الشاغل لنا قضايا مثل: رواية حيدر حيدر «وليمة لأعشاب البحر» وهل له الحق أن يصدرها أم لا؟، وأصبحت قضية المدنية والدينية هي القضية الحاكمة والتي تستقطب فيها القوى كلها.

وكنت قد كتبت مقالة حول المدنية والدينية أن الدينية في المرجعية والمدنية تنظيم لأوضاع المجتمع وأسسه وتنظيماته وتشكيلاته. وأن كل تنظيم له مرجعية، ويمكن الاختلاف في هذه المرجعية، ولكن خلاف الأصدقاء، فنختلف فيها ونعمل للوصول لحلول معًا فيها.

إنما لابد من وجود مرجعية؛ ولا أقول إسلامية، إنما مرجعية تنتمي للثقافة السائدة في هذا المجتمع، والمدنية تتعلق بالأوضاع المختلفة للمجتمع، وكيفية تنظيمها، وكيفية تحقيق مصالح الأمة من خلالها؛ ولقد هوجمت لذلك، فالاختلاف في قضية مغلوطة من هذا النوع، فإن كنت كارهًا لهذه الأمة فعليك أن تضرب في أصول التلاقي لأي فكر يؤدي إلى نوع من أنواع الترابط بين جهات ممكن أن تترابط وتتعاون مع بعضها.

مناقشات الحضور:

أحد الحاضرين: ما رد حضرتك على الاتهامات الموجهة لك بأن الإعلان الدستوري الأول هو السبب في الأزمة الموجودة حاليًا، وأن نتيجة الاستفتاء بنعم، هي أحد الأسباب في دخول ما يسمى بالنفق المظلم في مسألة الدستور؟.

– **أ. أحمد عبد الدايم:** هل نحن الآن أمام بناء جمهورية ثانية أم جمهورية أولى؟، والسؤال الثاني ما رأي سيادتكم في إدخال القضاء في المعارك السياسية كما حدث في قضايا العزل وقانون انتخابات مجلس الشعب؟، والسؤال الثالث: كيف يمكن لمتخذ القرار– المتمثل في الرئيس المنتخب حاليًا– أن يعمل في ظل معرقلات تنفيذ القرار السياسي؟.

– **م. أحمد فرحات:** أرجو أن تقترح لنا ملامح للقائد؟.

– **إحدى الحاضرات:** لماذا فترة ١٩٨٢–١٩٨٤م التي حددتها حضرتك نقطة فاصلة لفكرة المدني أو العلماني– الإسلامي، وليس مثلًا فترة بدايات القرن العشرين مع فكرة الأصالة، ثم بعد ذلك وقت السادات؟.

– **أ. أحمد محمد عبد المحسن:** هل الثورة في مصر ثورة كاملة تستحق أن تفوض على مطالبها قياسًا بحجم التضحيات فيها بالنسبة للثورات الأخرى، فنحن في ثورة لم يتبين فيها الخيط الأبيض من الأسود، بمعنى مَنْ مع الثورة ومَنْ ضدها، وكذلك– حتى الآن ونحن في ٢٠١٢ أظن أنه– لم يتبين مَنْ القوى الإقليمية التي مع الثورة، ومَنْ ضدها؟، مع الملاحظ بالنسبة للثورة السورية فنحن مازلنا في بداية ثورتنا، فما الحل.. هل نبدأ بثورة أخرى؟.

– **أ. أحمد عبد الحق:** نحن نريد أن نخرج من ثورة ٢٥ يناير بإنجازات حقيقية، فما سبق في ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢م، فلا شك أن هناك فصيلًا بعينه هو من استفاد من هذه الثورة، ونحن لا نريد أن نكرر هذا الأمر. فلابد أن يكون المستفيد الحقيقي في هذه الثورة هو الشعب المصري الذي ذاق الكثير من النظام السابق، وأريد أن نؤكد كيف نصل إلى فكر أو فهم واحد يستقر عليه الشعب المصري حتى نبدأ مسألة النهضة، وهذا لا يتحقق إلا في مناخ محدد، ثم تتحدد آليات التنفيذ التي يجب أن نسير عليها، ولكن المناخ الذي تعيشه مصرٍ وشعبها– حتى بعد انتخاب رئيس الجمهورية– أظن أنه ربما يكون عقبة كبيرة أمام الشعب المصري في تحقيق نهضته، ولا نريد أن تعود الثورة لفصيل بعينه كما كانت في ثورة ٢٣ يوليو. وشكرًا.

المستشار طارق البشري:

السؤال الأول لم يكن سؤالًا، بل تعقيبًا فيما يتعلق بالإعلان الدستوري الأول (مارس ٢٠١١) والاستفتاء، وهي مشكلة غير مطروحة في المحاضرة. والاستفتاء كان يتعلق بين الانتخابات النزيهة والتحقق من نزاهتها بطريقة تشكيل لجان الانتخاب، وتكون هذه الانتخابات عن طريق مجلس الشعب ورئاسة الجمهورية، ولابد أن يكون أي دستور جديد من جهة منتخبة وليست معينة، ومن قال بالدستور أولًا كان وراء هذه المطالبة مطلبًا آخر وهو أن تكون الجمعية التأسيسية بالتعيين، وليس بالانتخاب.

والمشكلة الأساسية ليست الدستور أولًا، ولكن من الذي يُعد الدستور؟، ونحن في مرحلة انتقالية أي يوضع فيها الدستور، وبعد ذلك يُستفتَى عليه، فمن الذي يعد الدستور؟ جهة معينة من المجلس الأعلى للقوات السلحة، أم جهة منتخبة شعبيًّا، أو من الصحافة والإعلام؟!

وكل ما حدث ضمن هذا الاستفتاء والخط السياسي المرسوم كان من أجل إجهاض حركة الانتخابات والحراك الشعبي، وأن يتحول الحراك الشعبي إلى تكوين مؤسسي للدولة، فالقضية الحقيقية هنا من الذي يعد الدستور منتخب أم معين، هذا هو السؤال.

بالنسبة لفترة ١٩٨٢ - ١٩٨٤م، فأنا حددتها من وقائع التاريخ نفسها والوقائع السياسية الموجودة. فبالنظر للصحف والكتابات الموجودة في هذه الفترة، نراها من ١٩٧٥ : ١٩٨٥م، ونرى التحول متى بدأ، ولكن أنا عاصرت هذه الفترة وأعلم أحداثها، وبالفعل تحول الأمر من مناقشة وحوارات وصراعات حول القضايا الوطنية العامة المتعلقة بالشعب المصري؛ إلى قضية الحرية أم الدين في هذه الفترة بالذات. والسؤال لماذا هذه الفترة؟ لأن الحركة الإسلامية بدأت تظهر ظهورًا سياسيًّا، وتدخل الانتخابات، فدخلت في تحالف ١٩٨٤م، ودخلت الانتخابات، ثم دخلت في تحالف مع الحزب الاشتراكي حزب الشعب ١٩٧٨م، وهذا الذي وصل بالمسألة إلى وجود عمل سياسي يصل إلى مؤسسات الدولة، وهذا كله الذي جعل القضية توضع بهذا الشكل.

وفي ١٩٨٧م، وصلت المعارضة داخل مجلس الشعب لنسبة٢٢٪ بوجود تيار إسلامي وتحالفات من الإسلاميين. وأنا كتبت وقتها أن هذا ينذر بثورة ضد الحاكم؛ لأن النظام الحاكم يريد أن يضمن لنفسه تمامًا- في مسرحية الديمقراطية التي يقوم بها- السيطرة على

٧٥٪، ويتنافس مع المعارضة على ٢٥٪، ويأخذ منها ١٠٪، ويعطي لها ١٥٪، ولكن أن تصل لحصول المعارضة على ٢٢٪ فمن الممكن أن يكسروا نسبة الـ٧٥٪ في المرة القادمة. ولماذا نسبة ٧٥٪ لأن أقصى أغلبية مطلوبة الثلثان، وهي ٦٦٪، فكان من الممكن أن يجعل النسبة له ٧٠٪ حتى لا يضمن أن يقترب منه أحد.

ومسألة نريد ثورة جديدة أو لا نريد، فثورة ٢٥ يناير حراك شعبي قام وتحرك وعمل، وحدثت أمور كثيرة بعد ذلك، فلا نستطيع أن نتوقع أو نستبعد. والأمر الثاني أننا في قلب الثورة، وبالنظر لأي ثورة أخرى ومتى أتت بنتائجها سنجدها استغرقت ما لا يقل عن ثلاث أو أربع سنوات، وسنقول الآن في فترة الصراع التالي لإزاحة النظام القديم، أو حث القوى الثورية الموجودة في المجتمع في التشاور في حكم نظام جديد، وهذا الذي يزيد المسألة تعقيدًا، ويزدها- تعقيدًا أيضًا- القوة الليبرالية؛ فهي غير منظمة تنظيمًا يستطيع أن يصل بها إلى مركز السلطة، فنجد خبراتها في أن تضعف القوي وليس كيفية أن تقود من الناحية الشعبية لفقدانها القدرة التنظيمية المطلوبة لكي تكون قوة ممكن أن يكون لها دور في الحكم، فيكون دورها إضعاف الآخرين.

- **أ. أحمد عبد الوهاب**: أقدّم التحية للمستشار البشري، واستنكار كامل لما يتعرض له من هجوم، وفي الحقيقة هو يضع يده على حرج ممتد منذ ثورة يناير هو فقر محتوى المطلب الديمقراطي، وهذا الذي يفقدنا الحدود التي يجب ألا نتجاوزها في أي صراع، والسؤالان هما: المستشار البشري ركز على موضوع المحتوى الديمقراطي خصوصًا في فشل ثورة ١٩٥٢م، وأريد أن أذكر أمرًا بالنسبة لثورة ١٩١٩، وثورة ١٩٥٢م، هل تكون المشكلة أننا ربطنا في كلا المرحلتين بين ما لا يرتبط، فربطنا بين ثورة التحرر الوطني من الاستعمار وبين الديمقراطية وهما لا يتفقان في الحقيقية؟ وممكن أن تدمر الأولى الأخيرة والعكس؟.

أ. نجوان:

يوجد سؤال.. ما هي الصراعات الطبيعية في الفترة الانتقالية والغير طبيعية؟.

المستشار البشري:

فيما يتعلق بالاستقطاب الحادث حول المدني والديني الذي أدى بنا إلى أن نتجاهل كل المشاكل السياسية والاقتصادية الأخرى المتعلقة بالحكم وبالمجتمع واحتياجاته؛ كان هذا الأمر في ١٩٨٤م ويتم طرح قضية غير القضية المطلوبة، ويشارك فيها الناس، ويتم العمل عليها.

المحور الأول: الإصلاح في مؤسسات الدولة

أولًا: إصلاح الجهاز الإداري ومكافحة الفساد:

- رئيس الجلسة

د. أحمد صقر عاشور

- إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتحقيق نزاهته

د/ غادة موسى

-ملحق الدراسة: الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد بين تطوير ما هو قائم وإنشاء جهاز جديد

د/ غادة موسى

- مبادرة اللجان الشعبية

أ. مدحت ماهر

رئيس الجلسة: د. أحمد صقر عاشور(*):

أرحب بالحضور، ونبدأ عرض المداخلات والأوراق البحثية: أولها ورقة د. غادة موسى حول «إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتحقيق نزاهته». ويليها مداخلة أ. مدحت ماهر حول دور اللجان الشعبية في مكافحة الفساد، ثم مناقشات الحضور.

(*) رئيس سابق للمنظمة العربية للتنمية الإدارية.

«إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتحقيق نزاهته»

د. غادة علي موسى(*)

مقدمة

منذ اندلاع ثورة الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١، والحديث والمناقشات تركز بشكل رئيسي على الإصلاح السياسي وإشكالياته، وما يرتبط به من إصلاحات تشريعية وقانونية، وهي المناقشات التي مازالت مستمرة، بل أفضت إلى إشكاليات وصلت إلى حد التنازع بين ما هو سياسي وما هو قانوني، ودرجة التماهي في الارتباط بين الجانبين.

ومما لا شك فيه أن هذه الإشكالية لم تنمُ، ولا تتطور في فراغ، بل تتحدد ملامحها الحالية والمستقبلية في ظل وجود إطار مؤسسي يضغط بشكل متزايد إما في اتجاه حسمها لصالح جانب دون آخر، أو إحداث توافق بين الجانبين. هذا الإطار المؤسسي هو الجهاز الإداري للدولة الذي يتعدى مفهوم الحكومة إلى كافة الجهات والهيئات، التي تدير مرافق الدولة سواء وجدت في السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة أو في السلطتين التشريعية والقضائية.

يتكون الجهاز الإداري للدولة من الوزارات، المصالح، الأجهزة التي لها موازنة مستقلة، وحدات الإدارة المحلية من محافظات ومدن وقرى، وكذلك الهيئات العامة.

فالجهاز الإداري هو عصب الدولة في مصر، بل هو «مؤسسة في حد ذاتها»، كما يعتبر وجوده وآليات عمله من أهم خصائص الدولة الحديثة، وأهم عوامل استمرارها وتقدمها وازدهارها؛ فهو محرك الدولة. كما أنه الجهاز المستمر مع التحول في النظم السياسية وشكل الحكم، فضلًا عن كونه الجهاز- الوحيد- المُسيج بسياج قانوني يحمي تواجده وتواجد العاملين به، خاصة في ظل مراحل التحول السياسي والاقتصادي. بعبارة أخرى، يحكم هذا الجهاز قواعد عمل راسخة، بصرف النظر عن حكمنا عليها. ويعكس الجهاز الإداري- في أية دولة- المواءمة بين دور الدولة ومواردها وقدراتها. ومن ثم، ينعكس دور الدولة على دور الجهاز الإداري ووظائفه المختلفة، وحدود تلك الوظائف.

(*) أمين عام لجنة الشفافية والنزاهة- وزارة الدولة للتنمية الإدارية، ومدير مركز الحوكمة- المعهد القومي للإدارة.

وعلى المستوى النظري- يرتبط الجهاز الإداري للدولة بمفهوم الصالح العام ونظرية السلع العامه. فالجهاز الإداري للدولة يعكس توجهات الدولة في كافة المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية، كما يعكس رؤية صانع القرار لكيفية ترجمة هذه التوجهات إلى سياسيات يمكن تطبيقها وإدارتها على أرض الواقع. ويلتزم الجهاز الإداري للدولة على كافة مستوياته وعند تنفيذ مهامه ومسئولياته بالحيدة، والموضوعية ومراعاة حقوق الإنسان دون أدنى تفرقة أو تمييز بين المواطنين على أساس النوع أو الدين أو العرق أو الانتماء السياسي أو الحزبي.

إذًا، الجهاز الإداري في أية دولة هو معنِي بالقيام بعدد من الأدوار:

- تنظيم المرفق العام، وتولي إدارة موارد الدولة، وتقديم الخدمات المطلوبة للمواطنين بما يخدم تحقيق أهداف التنمية، وبما يؤدي إلى حدوث نمو اقتصادي واستقرار سياسي واجتماعي مستدام.

- يقوم الجهاز الإداري للدولة- بحيادية ونزاهة، وفي إطار من الإفصاح- على خدمة المواطنين بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك وفقًا لأحكام القانون. ويتكون الجهاز الإداري للدولة من كافة الوحدات التي تضطلع بأعمال التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم للسياسة العامة للدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين، وينظم القانون شئونها، وبصفة خاصة قواعد وإجراءات إنشائها وترتيبها وتعديلها وإلغائها ودمجها، والتعاون فيما بينها، وضمان حيْدتها. وينظم القانون الجوانب الحاكمة لتسيير أعمال وحدات الجهاز الإداري للدولة بما يضمن تحديد الأشكال القانونية للكيانات التنظيمية ونظم الإدارة الملائمة، وأساليب المعاملة الوظيفية والمالية والاقتصادية والمحاسبية، بما يحقق كفاءة استخدام الموارد، والحفاظ على المال العام .

ومما سبق يتضح أهمية هذا الجهاز التي قد يدفع بالإصلاح السياسي والتنمية الاقتصادية قُدمًا أو يقوضهما معًا، الأمر الذي دفع البعض- في الآونة الأخيرة- إلى الحديث عن «الدولة العميقة»، ودورها في إنجاح أو إفشال مطالب الثورة.

وعليه، ستركز هذه الورقة على مناقشة المحاور التالية:

- مداخل إصلاح الجهاز الإداري: الخبرة التاريخية:

● إصلاح المنظومة القانونية: نحو مزيد من المرونة، مع إحكام الرقابة على أعماله.

-متطلبات إصلاح الجهاز الإداري:

● ترسيخ عوامل النزاهة، ومحاربة الفساد في تنظيمات وعمل الجهاز الإداري.

-منطلقات الإصلاح: تحديد الأولويات وفق واجب الوقت.

أولًا: مداخل إصلاح الجهاز الإداري للدولة: الخبرة التاريخية: من أين نبدأ ؟

قبل محاولة التوصية باقتراب أو وضع خطة بعينها لإصلاح الجهاز الإداري، تجدر الإشارة إلى وجود مداخل متنوعة لإصلاح هذا الجهاز بين مدخل دستوري- قانوني ومدخل تنظيمي ويتعلق بتكوين الجهاز والعلاقة التنظيمية بين وحداته، بالإضافة إلى المدخل البشري من حيث خصائص العاملين في هذا الجهاز، فضلًا عن كفاءتهم في إدارة موارد الدولة.

إشكاليات «الفكر» في إصلاح الجهاز الإداري للدولة

كانت ومازالت الفلسفة الموجهة لعمل الجهاز الإداري تتأرجح بين حماية المؤسسة وحماية الوظيفة وحماية الموظف، في ظل غياب رؤية لحماية وإشراك المواطن في تطوير هذا الجهاز باعتباره المستفيد الأول من هذا الجهاز.

لذا تركزت منطلقات إصلاح الجهاز على البُعدين التشريعي والقانوني منذ ما قبل منتصف القرن العشرين حتى عام ٢٠٠٤.

تزخر مصر منذ نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بقوانين ولوائح تنظم عمل الجهاز الإداري للدولة، على النحو التالي:

● **في عام ١٨٣٠**، بدأت أول محاولة لإصلاح نظام التوظيف الحكومي؛ حيث صدر أمرٌ عالٍ تنص المادة الأولى منه على أن: «يجب أن يكون للمصالح الحكومية الأميرية نظام خاص بها، وأن تقرر درجات لمستخدميها». وقد تضمن هذا الأمر عدة قواعد خاصة:

١- بالشروط الواجب توافرها في طالبي الاستخدام.

٢- تحديد فترة الاختبار.

٣- نظام للتقارير السنوية عن الموظفين.

٤- نظام لترتيب الوظائف.

● **في عام ١٩٠٧**، وافق مجلس النظار(مجلس الوزراء) على إنشاء نظام درجات مالية لوظائف القسم الإداري. وكان هذا بداية التحول إلى نظام الدرجات الذي لايزال معمولًا به إلى اليوم.

● **بذلت محاولتان:**

الأولى: في عام ١٩١٥، حيث اقترح إنشاء مجلس أعلى للموظفين.

الثانية: في عام ١٩٢٠، حيث اقترح أن يكون التعيين في الوظائف الحكومية على أساس امتحانات مسابقة، وألا تكون الشهادات الدراسية أساسًا لتقرير حق في مرتبات معينة، إنما يكون شرطًا من شروط التقدم لامتحان المسابقة. كما اقترح أيضًا إنشاء جهاز خاص يكون مسئولًا عن تنظيم العمل الحكومي، والإشراف على اختيار الموظفين.

● **في عامي ١٩٣١ و١٩٣٩**، توالت محاولتان ثالثة ورابعة، وكان هدفهما الرئيسي تعديل المرتبات.

● **في عام ١٩٤٨**، صدر مرسوم ديوان لشؤون الموظفين والمعاشات في وزارة المالية يُشكل من ثلاث إدارات:

-الأولى: للوائح التوظف.

-الثانية: لترتيب الوظائف.

-الثالثة : للمعاش والمكافآت.

● **في عام ١٩٥٠**، قامت الحكومة باستدعاء خبير بريطاني في شئون التوظيف اسمه «سنكر» لدراسة شئون التوظف، وتقديم المقترحات اللازمة للإصلاح. وقد قام هذا الخبير بدراسة مشاكل التوظف المختلفة ،وكانت أهم النتائج التي خلص إليها:

١ - التدخل الحزبي.

٢- التضخم في عدد الموظفين.

٣- انخفاض ترتيب الوظائف.

٤- نظام ترتيب الوظائف.

٥- نظام الترقيات والعلاوات.

٦- نظام المرتبات.

وبعد تحليله لهذه المشاكل، قدم التوصيات اللازمة للإصلاح، وأوصى «بإصدار تشريع ينظم شئون التوظف»، ووضع شرطين أساسيين لنجاح هذا التشريع، وهما:

أ- ضرورة إبعاد التدخل الحزبي في شئون التوظف.

ب- إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على تنفيذ التشريع المقترح.

● وبناءً على تلك التوصيات:

(١) صدر القانون ١٩٠ لسنة١٩٥١، بإنشاء ديوان الموظفين كهيئة مستقلة ترفع تقاريرها مباشرة إلى البرلمان، وإلى مجلس الوزراء، وتكون اختصاصاتها على النحو التالي:

١/ ١ الإشراف على تنفيذ لوائح الموظفين.

١/ ٢ النظر في تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم في الوزارات والمصالح العامة بقدر ما تقتضي ضرورة العمل.

١/ ٣ وضع نظم الامتحانات اللازمة للتعيين في وظائف الحكومة وتمرير الموظفين.

١/ ٤ مراجعة مشروع موازنات الوزارات والمصالح العامة والاعتمادات الأخرى فيما يختص بالوظائف عددًا، ودرجاتها، وغير ذلك من شئون الموظفين، وإبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات عليها.

١/ ٥ اقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين.

(٢) كما صدر القانون ٢١٠ لسنة١٩٥١، متضمنًا الأحكام العامة لإدارة الأفراد في الجهاز الحكومي، وبُدِء تنفيذه في أول يوليو عام ١٩٥٢. وقد اشتمل هذا القانون على:

١- القواعد الخاصة بالتعيين في الوظائف.

٢- التقارير عن الموظفين، وترقياتهم، وعلاواتهم، ورواتبهم.

٣- أحكام النقل والندب، والإعارة، والبعثات، والتجنيد.

٤- مصروفات الانتقال.

٥- الأجازات.

٦- واجبات الموظفين، والأعمال المحرمة عليهم، ونظام تأديبهم.

٧- قواعد انتهاء الخدمة.

وفي يناير ١٩٥٣، صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون [٢١٠ لسنة١٩٥١]، وقد بينت القواعد التي تتبع في:

- حصر الوظائف الدائمة الخالية، والإعلان عنها، وطلبات التعيين، والامتحان اللازم لشغلها.

- البيانات الخاصة بالتعيين تحت الاختبار، والأقدميات، وملفات الموظفين، ونظام عملها.

- توضيح إجراءات الأجازات.

- توضيح إجراءات تأديب الموظفين بعد انتهاء الخدمة.

تجدر الإشارة إلى أن لوائح الموظفين قبل صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة١٩٥١ كانت متعددة لا حصر ولا ضابط لها، فمنها ما استمد أصله من قرارات مجلس الوزراء، ومنها ما استند إلى قرارات وزارة المالية. وبتعدد الأصول؛ تعددت القرارات، وتضاربت، وناقض بعضها بعضًا، وأصبح الإلمام بها عسيرًا، وأضحى القول الفصل فيها لأقسام المستخدمين لتعذر الرقابة، وتشتت القرارات، وتناقضها في بعض الأحيان.

● **في عام ١٩٦٤**، استدعى التطور المستمر في علم الإدارة والتنظيم، وكذلك التطورات التي دخلت على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للبلاد؛ إلى إعادة النظر في القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١، وإعادة تنظيم ديوان الموظفين على أسس سليمة؛ حيث صدر القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١. وتضمن القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ عدة مفاهيم جديدة، تتمثل أهمها فيما يلي:

١- إلغاء التفرقة التي كانت سائدة بين فئات العاملين في الدولة، فلم يعد هناك موظف ومستخدم وعامل، وأصبح الجميع عاملين يتصفون بصفة واحدة.

٢- وضع القانون الجديد أساسًا جديدًا لتحديد المرتبات، فلم تعد الشهادة هي العامل الوحيد الذي تتحدد على أساسه المرتبات، بل أصبح لكل وظيفة تقييم معين حسب أهمية كلٍّ منها من حيث المسئوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية. ويعرف المبدأ الجديد بمبدأ «ترتيب الوظائف».

٣- أكد القانون على ضرورة ترتيب الوظائف على اختلاف درجاتها طبقًا لتقييمها حسب أهمية كل منها من حيث المسؤولية والسلطات والاختصاصات وواجباتها الرئيسية، كما أوضح الوصف التحليلي لكل وظيفة بحيث تتضمن أوصافها:

٣/ ١ الاسم الذي يدل عليها.

٣/ ٢ وصفًا عامًّا للسلطات والمسئوليات، والاختصاصات والواجبات الرئيسية التي تتضمنها.

٣/ ٣ بيانًا بالحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لأداء الأعمال على وجه مُرْضٍ.

٣/ ٤ الدرجة بالجدول المرافق التي تتعادل الوظيفة معها حسب تقييمها.

٤-أتى القانون الجديد بمفهوم جديد، وهو إخضاع جميع العاملين لرقابة فنية وإدارية ومالية طبقًا لما يرد في وصف وظائف كل منهم.

٥-أشار القانون الجديد إلى الخدمات الصحية والاجتماعية اللازمة للعاملين.

● **في عام ١٩٧١، حل القانون رقم ٥٨ لسنة١٩٧١ محل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤،** وقد تضمن عددًا من المفاهيم الجديدة، منها ما يلي:

١-أكد القانون على أهمية التدريب، وجعل نجاح الموظف في التدريب الذي تتيحه له الوحدة، التي يعمل بها شرطًا من شروط الترقية.

٢-حصر البدلات الإضافية التي يحصل عليها الموظف في أربع مجموعات رئيسية، هي:

٢/ ١ بدلات تمثيل للوظائف الرئيسية.

٢/ ٢ بدلات طبيعة عمل الوظيفة.

٢/ ٣ بدلات إقامة للعاملين بمناطق خاصة.

٢/ ٤ بدلات مهنية للحاصلين على مؤهلات معينة.

٣-أجاز القانون وضع نظام للحوافز على أساس معدلات قياسية للإنتاج أو الخدمات، أو حسب مستويات الأداء.

٤-رفع الحد الأدنى للمرتبات إلى ١٠٨ جنيه سنويًّا.

في عام ١٩٧٨، صدر نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وعُمل به من أول يوليه لسنة ١٩٧٨، ويمكن إجمال أهم ملامح وسمات هذا القانون فيما يلي:

١- أنه يطبق- بحسب الأصل- على كل العاملين في الوحدات الخاضعة لهذا النظام، وهي الوزارات، والمصالح، والأجهزة التي لها موازنة مستقلة، ووحدات الإدارة المحلية من محافظات ومدن وقرى، وكذلك الهيئات العامة.

٢- أنه وضع لعدة أسس تهدف إلى تحقيق وحدة تطبيق نظم العاملين، منها:

٢/ ١ أنشأ لجنة لشئون الخدمة المدنية.

٢/ ٢ قرر اختصاص مجلس الدولة- وحده دون غيره- بإبداء الرأي في تطبيق نظم العاملين.

٣- أنه أخذ بالنظام الموضوعي؛ لتحديد أجور الوظائف، فحدده بمعالم ثلاثة:

٣/ ١ نظام ترتيب الوظائف: حيث أوجب على كل وحدة أن تضع هيكلًا تنظيميًّا لها تعتمده السلطة المختصة، بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

٣/ ٢ تحديد درجات الوظائف وفئات علاوتها؛ حيث تقيم الوظيفة بدرجة مالية معينة فيحصل العامل على الأجر المقدر لشاغل هذه الدرجة، ويتصاعد هذا الأجر تدريجيًّا بالعلاوات.

٣/ ٣ جواز زيادة الأجور عن حدودها في جدول درجات الوظائف؛ حيث يجوز منح العامل الذي تقدر كفايته بمرتبة ممتاز في عامين متتاليين، وتتوافر فيه عدة شروط- علاوة تشجيعية بفئة علاوة الدرجة التي يشغلها، وإن تجاوز بها نهاية مربوط الدرجة.

٤- أبرز أهمية التدريب: حيث جعله شرطًا وجوبيًّا لدى الترقية إلى الوظائف العليا ووظائف التنمية الإدارية.

٥- سمح بمشاركة العاملين في صنع بعض القرارات التي تتعلق بشئونهم: ففي موضوعات التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية، واعتماد تقارير الكفاية بالنسبة لشاغلي الدرجة الأولى فما دونها؛ نصت المدة (٤) من النظام على أن تختص بهذه المسائل لجنة شئون العاملين، وهذه اللجنة تشكل من ثلاثة أعضاء من العاملين على الأقل، ويكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية بالوحدة.

ورغم هذه العناية وتلك المميزات، فإن التطبيق العملي أثبت قصورَ هذا التشريع، وظهور كثير من المفارقات تمثل بعضها في «بقاء عدد من الموظفين مُددًا طويلة دون ترقٍّي»، والبعض الآخر في «ضعف الأجور وعدم ملاحقتها للارتفاع المستمر والكبير للأسعار». فأدى ذلك إلى إصدار الدولة لقوانين عديدة متلاحقة لعلاج المشكلات، التي تكشَّف عنها التطبيق، فتوالت القوانين والتعديلات أرقام ١٣٥ لسنة ١٩٨٠، ١١١،١١٢،١١٣،١١٤،١١٧،١١٨لسنة ١٩٨١. وأخيرًا، القانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٤.

ولاشك أن المتابع لهذه التشريعات المتعاقبة والمتعددة يدرك أن من أهم أسباب كثرة تعديلها هو أنها كانت توضع على عجل، وفي طبيعة عامة مقتضية دون تفصيل يستعان به عند التطبيق؛ فاختلفت وتنوعت وجهات النظر، وفسرت تفسيرات مختلفة متباينة، وأحيانًا متضاربة. كما كشف التطبيق عن متاعب ومشاكل فتحددت الفتاوى وتضاربت الأحكام. كذلك من الأسباب الرئيسية لتلاصق التعديلات إحساس الدولة المتوالي بضعف المرتبات التي يتقاضاها الموظفون، وعدم مسايرتها للزيادة المضطردة في الأسعار وتكاليف المعيشة.

مشروع قانون الوظيفة العامة

إزاء الصعوبات التي أسفرت عنها التعديلات التشريعية السابقة، والتي كان من أهمها تنوع وتضارب الفلسفات الإصلاحية، وعدم القدرة على تطبيقها على أرض الواقع، والتطور السريع الذي شهده المجتمع المصري على الأصعدة السياسية والاقتصادية

والاجتماعية، بالإضافة إلى ظهور اقتراب يهتم بقضايا النزاهة والشفافية لأجهزة الخدمة المدنية، ولمنظومة المساءلة التي تعمل في إطارها هذه الأجهزة، وتعزيز اللامركزية الإدارية؛ قامت الحكومة عام ٢٠٠٨ بإعداد مشروع قانون الوظيفة العامة يستهدف تطويرها والارتقاء بها، ويتوخى رفع مستوى أداء الموظف العام في تعامله اليومي مع المواطن، ويضع آليات للمحاسبة والمساءلة، وآليات مماثلة لمكافحة الفساد الإداري ومحاصرته، وقامت- وعن قناعة- بنشر أهداف هذا التشريع ومبادئه ومحدداته بموقعها الإلكتروني[1]، وطرحه في المحافل العلمية والقانونية، ونشره للرأي العام لاستطلاع آراء المواطنين والعاملين بالجهاز الإداري، والمهتمين بقضايا التطوير الإداري[2] وهذا الاتجاه مثل- آنذاك- تقدمًا نوعيًّا من حيث تفعيل مبدأ إشراك الموظفين في عمليات الإصلاح والتطوير وتحسين أحوالهم المهنية والمعيشية.

أهم ملامح مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد:-

١- تحقيق الرضا المالي والنفسي والوظيفي للموظفين العموميين بربط الأجور بمعدل التضخم.

٢- فتح باب الترقية أمام الموظفين العموميين بالجهاز الإداري للدولة وفق تدرج وظيفي سريع، وذلك من خلال مسارين:

٢/ ١ المسار القيادي

٢/ ٢ المسار الاستشاري

٣- تحديد نظام الترقية بالنسبة للمتعاقد إلى الوظيفة الأعلى بواسطة تعاقد جديد ومراعاة اشتراطات شغل الوظيفة.

٤- تعميق آليات إدارة الموارد البشرية، وذلك بضم عناصر على قدر من الكفاءة لوحدات إدارة الموارد البشرية تأخذ على عاتقها تحقيق ما يلي:

٤/ ١ تطوير وتنمية مهارات العاملين وقدراتهم الإبداعية وتأهيلهم للتعامل مع علوم العصر.

٤/ ٢ اكتشاف المهارات القيادية وتنميتها.

---

(1) **www.ad.gov.eg**

(2) **kanoon@ad.gov.eg**

٤/ ٣ تطوير العمل الإداري، والانتقال من مرحلة الاعتماد على المستندات الورقية إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات.

٤/ ٤ رفع مستوى أداء العاملين الذين تتطلب وظائفهم تعامل مباشر مع المواطنين، وذلك من خلال تفعيل نظم التدريب.

٥- إرساء الضوابط التي تكفل تلافي أوجه التسيب أو الفساد الإداري، وذلك:

٥/ ١ بتوسيع الدور المُخوّل للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة؛ بحيث يصبح منظمًا ومراقبًا للجهاز الإداري للدولة.

٥/ ٢ وضع توصيف دقيق للوظائف العامة، واشتراط توافرها في المتقدم للوظيفة، وإجراء اختبارات للمتقدمين.

٥/ ٣ اختيار شاغلي الوظائف العمومية ممن يرتفعون عن مستوى الشبهات.

٥/ ٤ تشديد الجزاءات التي يمكن توقيعها على مرتكب واقعة الفساد من الموظفين العموميين.

٦- تحقيق الشفافية بالإعلان الخارجي عن الوظائف غير القيادية.

٧- ضبط عمليات تقييم أداء الموظفين العموميين بالجهاز الإداري للدولة؛ بجعلها طبقًا لأسس موضوعية تضمن إثابة المتميزين، وفتح مجالات الترقي أمامهم، والتخلص من بؤر الفساد والتسيب.

٨- تقنين قواعد الحلول للوظائف العمومية.

٩- تقسيم الوظائف القيادية إلى أربعة مستويات:

- مستوى أول	ويكون بموافقة رئيس الجمهورية
- مستوى ثانٍ	ويكون بموافقة السيد رئيس مجلس الوزراء
- مستوى ثالث	ويكون بموافقة السلطة المختصة (الوزير/ المحافظ / رئيس مجلس الإدارة)
- مستوى رابع	ويكون أيضًا بموافقة السلطة المختصة

١٠- أهم ما تبناه التشريع المقترح هو كيفية اختيار الوظائف القيادية بحيث يتم ذلك عن طريق الإعلان، وعلى نحو يكفُل تحقيق تكافؤ الفرص بين طالبي شغل هذه الوظائف.

١١- تضمن المشروع المقترح- لأول مرة- بابًا حول أخلاقيات العمل الوظيفي العام، وحقوق المواطن حيال الإدارة العامة، والتزامات الموظف العمومي في خصوصها.

إذن تضمن مقترح المشروع الجديد اقتراحًا يتعدى البعد القانوني إلى الأبعاد الفنية والمالية التي تراعي اقتراب «التمكين» لطرفي الجهاز الإداري: الموظف والمواطن. كما تضمن تعاملًا شاملًا وهادئًا مع مدخلات العمالة- الأجور- الحوافز- أنظمة العمل- المهارات المطلوبة للقادة والمديرين والرؤساء، الوسائل الفعالة لحماية العاملين في الجهاز الحكومي من أفراد وقيادات من أخطار الانحراف. كما أنه ركز على إصلاح وتطوير الموظف، وعلى حق المواطن في الاتصال بالجهاز الإداري للدولة، وحقه في الحصول على خدمة جيدة بما يحفظ له كرامته وآدميته.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون المقترح تعرض للعديد من الانتقادات استنادًا إلى الاعتبارات التالية:

- انتهاك الحق الدستوري للمواطن في الالتحاق بالوظيفة العامة، إذ ركز على اعتبارات الكفاءة والاقتدار والتقييم كشروط مسبقة للاستمرار في الوظيفة العامة، الأمر الذي يخرجها من مجال الاستدامة إلى مجال التأقيت.
- تخويل الجهة المختصة سلطة التعامل مع الموظفين المرتكبين لمخالفات مالية تقل عن حد مالي بعينه، وهو الأمر الذي رأت فيه هيئة النيابة الإدارية تَقنينًا للفساد وافتئاتًا على سلطاتها.
- عدم رغبة النظام السابق في إدخال المشروع ضمن المشاريع التي كان من المفترض أن تناقش في الدورة البرلمانية الأولى لبرلمان ٢٠١٠ لاعتراض عدد من الوزارات والأجهزة في الدولة بسبب ما يتضمنه هذا المشروع من أدوات لقياس جودة عمل الجهاز الإداري والرقابة عليه.

والاستعراض السابق للتطور التاريخي لإصلاح الجهاز الإداري يعكس عددًا من التحديات، هي:

- ضياع المقصد من الجهاز الإداري، وهو تحقيق الصالح العام/ الخدمة العامة.
- وجود أكثر من تنظيم إداري يحكم عمل الجهاز الإداري للدولة.
- عدم إعمال القوانين المنظمة لعمل الجهاز الإداري على ضعفها وعدم شمولها.

- ثنائيات التقليد والحداثة انطبقت على عمل الجهاز الإداري للدولة (الإصلاحات غير المتناغمة- المتنافرة)، فبناء الجهاز الإداري في مصرٍ برؤية متجددة لدولة عصرية لم ينظر بالشكل الكافي إلى إمكانات وظروف الداخل أولًا قبل أن يتسق مع سمات التطورات العالمية.
- إهدار قيمة الوقت كمورد هام في إدارة الصراع؛ بسبب إشكاليات توزيع المسئوليات، وتداخل الاختصاصات.
- وضوح التخبط والتلاعب التنظيمي.
- غياب الاستدامة، عود على بدء مع كل تغيير لصانعي القرار.
- التحديات الخاصة بتوازنات السلطة، والاستقطاب، والزبونية.
- الاعتداد وتفضيل أهل الثقة بدلًا من أهل الخبرة.
- اعتماد سياسات المكسب السريع التي كشفت- للأسف- عن كافة عورات الجهاز الإداري.

وإذا كان بعض علماء وأساتذة الإدارة والقانون ينظرون لما سبق باعتباره يشكل تحديات تقف حجر عثرة أمام إصلاح الجهاز الإداري للدولة؛ فإننا ننظر له باعتباره مصفوفة مخاطر تهدد ببقاء أجهزة الدولة، وتفتح الباب على مصراعيه؛ للتلاعب بدور وموارد الجهاز بسبب وجود سياسات مشوهة ومبتسرة وغير مرتبطة بالواقع تنظر شرقًا وغربًا وشمالًا وجنوبًا، غير مستجيبة للاحتياجات؛ أدت إلى عدم تكامل خطط وبرامج الإصلاح، فضلًا عن الاهتمام بالقوانين على حساب تهيئة البنية الأساسية (الثقافة التنظيمية).

ومن ثم، وبناء على ما سبق؛ تطلب الأمر إعادة التفكير في تطوير الجهاز الإداري من خلال منطلقات أكثر عملية، وتنطلق من محاولة التغلب على التحديات والمخاطر السابقة ومعالجتها، وهي التحديات التي تصب في إدارة الحكم للجهاز الإداري. أو ما يطلق عليه تحقيق نزاهة الجهاز الإداري.

ثانيًا: متطلبات إصلاح الجهاز الإداري:

ترسيخ عوامل النزاهة ومحاربة الفساد في تنظيمات وعمل الجهاز الإداري من خلال تحديد المنطلقات وأولوياتها.

يعتبر تبني اقتراب الوقاية والحدّ من الفساد والمخالفات- باعتبار أن الوقاية خير من العلاج، وأنها تساعد على محاصرة أسباب الضعف- من أنجح الاقترابات التي ثبت فعاليتها في الدول التي شهدت نفس ظروف مصر من حيث تضخم الجهاز الإداري تشريعيًّا وقانونيًّا ووظيفيًّا، واستشراء الممارسات الفاسدة فيه (تجارب آسيوية: كوريا الجنوبية- سنغافورة. تجارب أمريكا اللاتينية: شيلي- البرازيل).

ويكشف الجانب الوقائي التحديات المعاصرة لأنماط إدارة الحكم التقليدية، مشكلات التطبيق لبرامج الإصلاح والإدارة، متطلبات وضع الأهداف القياسية لتسريع وتقوية برامج الإصلاح، آليات تقييم وتحليل السياسات ومشكلات تنفيذها، وانعكاس ذلك على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويعتبر مدخل الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة أو **الحكم الصالح هو المدخل** الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر (موظفون ومواطنون) وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقرًا.

وقد تم تحديد عناصر الحكم الرشيد بصورة يمكن قياسها: فهي «**مجموعة القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة**»، وتم بالتالي الحديث عن ستة معايير لثلاثة أبعاد:

- **الأول**: هو المتعلق **بعملية اختيار وتغيير ومراقبة أداء الحكومات**، والذي يتفرع عنه مؤشران مركبان: أولهما: **يقيس المشاركة** (أي مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة) **وثانيهما: المساءلة** (وسائل تداول السلطة ودور المواطنين فيها).
- **والثاني**: يتعلق **بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة**، ويتفرع عنه بدوره مؤشران مركبان: أولهما: يقيس **كفاءة** أداء الحكومة (كفاءة توفير الخدمات العامة، وكفاءة الجهاز البيروقراطي، ونجاح الحكومة في تحقيق برنامجها)؛ أما ثانيهما: فينظر في **فعالية هذه السياسات** ومعايير النجاح والفشل في صوغها.
- **والثالث**، والأخير: فيقيس **درجة مؤسسية الدولة واحترام كلا طرفي عملية الحكم الرئيسيين- أي الحكومة والمواطنين-** لها من خلال مؤشرَا

التضمين واحترام سيادة القانون، ومؤشر مكافحة الفساد في النظام السياسي والحياة العامة.

وعليه، تقوم الإدارة الرشيدة على تجسيد الأبعاد الرئيسية لمهام إدارة الحكم، والتي تتضمن بناء دولة المؤسسات، وتحقيق كفاءة الإدارة العامة من خلال:

- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات العامة: تعزيز فرصة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقوية دور منظمات المجتمع المدني.
- تقوية القدرات المؤسسية وتحقيق الإدارة الكفء للموارد العامة. (مدونات السلوك وثقافة الوظيفة العامة).
- تحسين إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية.
- استخدام التكنولوجيا الحديثة في الإدارة وتطبيق الحكومة الإلكترونية.

وتتطلب تحسين تطبيقات الإدارة الرشيدة وتعزيز دورها في بناء دولة المؤسسات إلى النظر إلى العلاقة بين متطلبات التحول الديمقراطي وكفاءة عمل الجهاز الإداري. خاصة في ضوء ما شهدته مصر عقب ثورة ٢٥ يناير من تصاعد أعمال الاحتجاج من قبل قطاعات واسعة من الموظفين والعمال (المظاهرات- الإضرابات- الاعتصامات- قطع الطرق... الخ) بسبب قصور في إدارة الحكم لمؤسسات الدولة من جهة، وعدم وضوح العلاقة بين متطلبات التحول الديمقراطي والإصلاح السياسي من جهة، وحدود ممارسة إبداء الرأي وممارسة الحقوق الوظيفية من جهة، وإصلاح واستقرار عمل الجهاز الإداري من جهة أخرى.

ومما لاشك فيه أن استقرار مؤسسات وهياكل وعمل الجهاز الإداري للدولة من أهم عوامل ومتطلبات نجاح التحول الديمقراطي، وترسيخ هيبة الدولة في فترة التحولات السياسية الشديدة، وحمايتها من الفوضى والتفكك. ورغم ما سبق، فإن إخفاقات إدارة عمل الجهاز الإداري وما أصابه من وهن وضعف، واختراقه بالممارسات الفاسدة التي اتخذت أشكال المحاباة واستغلال النفوذ والتربح والرشوة والاختلاس والاستيلاء والتحايل على القانون والتمييز في توزيع الموارد وعوائد الإنتاج- تفسر لنا بعضًا مما نشهده من ممارسات لموظفي عموم الدولة كتعبير عن حقهم في الاعتراض ورفض الممارسات السابقة، وطلب مساءلة مرتكبيها ومحاسبتهم.

وعلى نحو ما سبق ذكره- أنه إذا كان حق الاعتراض والتظاهر مكفولًا للجميع؛ فإن علاج أوجه الخلل السابقة لا يجب أن ينتظر كثيرًا، ولا يمكن أن يتم بإعمال حق التظاهر والاعتصام والإضراب عن العمل.

وعليه، توجد عدد من المتطلبات اللازمة لتحقيق الاستقرار للجهاز الإداري للدولة في اتجاه إصلاحه:

- تنسيق السياسات والتعاون من أجل تعزيز القدرات لإنفاذ القانون والإدارة الفعالة للعدالة.
- تحسين أنماط إدارة الموارد العامة وإعمال النزاهة والشفافية والمساءلة في الممارسات الاقتصادية والإدارية.
- متطلبات الرصد المستمر لمستويات التقدم في تحقيق أهداف برامج إصلاح أنظمة إدارة الحكم.
- تهيئة بيئة العمل ومنع الباب الدوار (الخروج من العمل في الحكومة إلى القطاع الخاص، وبالعكس بدون ضوابط بما يفتح الباب أمام نشوء تعارض في المصالح) بما يحد من الفساد، ويغلق منافذه.
- تطبيق الإدارة بالنتائج من خلال وضع سياسات تستند إلى الاحتياجات لتحقق النتائج المرجوة في مدى زمني محدد بموارد محددة مُسبقًا من حيث الكم والتكلفة.

علاقة إصلاح الجهاز الإداري بمنع ومكافحة الفساد: علاقة ارتباطيه موجبة

إن من شان المتطلبات السابقة أن تحقق أمرين:

١-تحقيق وحماية نزاهة الجهاز الإداري للدولة.

٢-بناء الحكومة المستجيبة أو الفعالة.

بالنسبة لتحقيق وحماية نزاهة الجهاز الإداري للدولة

يتعدى الحديثُ عن نزاهة الجهاز الإداري للدولة الحديثَ عن الإطار القانوني المجرم للممارسات الفاسدة. فعلى الرغم من وجود منظومة تشريعية وطنية مواجهة الفساد؛ حيث تناول التشريع المصري بالتجريم العديدَ من التصرفات والأفعال المخالفة، والتي

تُصنَّف ضمن الممارسات الفاسدة مثل الرشوة، والإثراء بلا سبب، وإساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ، وغيرها من الأفعال المؤثمة قانونًا، فإن النظام القانوني الداعم للنزاهة في مصر في حاجة إلى المراجعة والاستكمال، سواء في تجريم مخالفات الفساد الحديثة (الجريمة الإلكترونية) أو ضبط العمل في مجالات التعاملات المالية والاقتصادية، أو في مجال الإفصاح وإتاحة تداول المعلومات، أو في مجال حماية الشهود والمبلغين والخبراء والضحايا. بالإضافة إلى إنفاذ القوانين ذات الطابع الرقابي والتنظيمي لكيفية إدارة أموال وممتلكات الدولة وحمايتها ضد أعمال الفساد، إلى جانب التشريعات الحاكمة لقواعد شغل الوظائف العامة، وتنظيم علاقات العمل.

المجالات التي تتجلى فيها النزاهة:

■ ترتبط النزاهة بسياقات بنائية متعددة، فقد نتحدث عن «النزاهة في العمل» أو «النزاهة المهنية»، وهناك «النزاهة الاجتماعية»، أو «نزاهة العلاقات الاجتماعية»، و»النزاهة التجارية» أو «نزاهة البيع والشراء» ، و»نزاهة العملية التعليمية»، «والنزاهة الشخصية»، أو «النزاهة الأخلاقية».. الخ.

■ النزاهة يمكن أن تصف سلوكَ مجتمع، أو جماعة، أو مؤسسة، أو تنظيم، كما أنها يمكن أن تصف سلوكًا شخصيًّا.

■ وتتجلى صور النزاهة بوضوح في سياقات الحياة المختلفة:

ففي مجال المهنة: إتقان العمل- الولاء والإخلاص في العمل- الدقة في أداء ما يطلب من الفرد- محاسبة النفس عند التقصير في الأداء- عدم الانشغال بأي شيء أثناء أداء العمل (المحادثات التليفونية- أداء مهام أخرى- النميمة..)- اعتبار العمل في مقدمة الأولويات.. الخ.

وفي مجال العلاقات الاجتماعية: وضوح طبيعة العلاقة بالآخرين- عدم النفاق أو التزيد في المجاملات- الصدق والصراحة في الحوار- احترام الآخرين- حسن المعاشرة.

في المجال التجاري (البيع والشراء): فتظهر بوضوح من خلال عدم الغش التجاري- عدم المغالاة في تكلفة الأعمال- عدم بخس الآخرين بضائعهم- إظهار العيوب الموجودة في البضائع.

الأطر البنائية الحاكمة للنزاهة

مما لاشك فيه أن أي مجتمع تسود فيه النزاهة في التعاملات اليومية هو مجتمع له أطر بنائية داعمة على ترسيخ وبلورة وغرس النزاهة بين الأفراد، وأهم هذه الأطر البنائية الحاكمة للنزاهة، ما يلي:

■ الالتزام بالمبادئ القانونية، ووضع قوانين وأنظمة محددة وإلزامية لمكافحة الفساد، وضمانات دستورية لاستقلالية القضاء.

■ نظام سياسي ديمقراطي، يعلي من المصلحة العامة، ويعزز دور الأحزاب.

أطر واضحة للمساءلة.

■ إعطاء فاعلية للقوانين، بحيث يمكن رصد الأخطاء والقيام بالمساءلة والمحاسبة وفقًا للقوانين الموضوعة. إذ دون عقوبات واضحة؛ من الصعب وجود مساءلة أو نزاهة.

■ تحديد الأطر الحاكمة لأية وظيفة حكومية أو غير حكومية، وتحديد قواعد واضحة وإلزامية لعدم تضارب المصالح.

■ تحقيق مبدأ الشفافية في أداء المهمات والتصريح الدوري والإلزامي لكبار المسئولين في الدولة عن الدخل والممتلكات.

■ الحياد السياسي، وضبط وإدارة سلوك أصحاب السلطة السياسية.

■ تحقيق مبادئ المواطنة والمساواة بين جميع أفراد المجتمع وعدم التمييز في المعاملة.

■ نظام تعليمي موجه نحو قيم الثقافة المدنية والمواطنة ونشر العلم والثقافة.

■ نظام إعلامي حر وشفاف وموضوعي يرسخ قيم الأمانة في التعامل اليومي، والاتساق بين القول والفعل، والعدل والمساواة.

■ مجتمع مدني مراقب لأداء المؤسسات السياسية وأصحاب السلطة السياسية، وكاشف للأخطاء والتجاوزات السلوكية والقانونية.

التعريف الإجرائي للقيم الحاكمة للنزاهة:

يمكن أن نحدد تعريفًا إجرائيًّا لمفهوم النزاهة، وهو على النحو التالي:

مجموعة السلوكيات والتصورات والقيم، التي تتداخل في تركيبة (بنية) الحياة الاجتماعية، والتي تكشف عن قدر من الاتساق بين القول والفعل والإيمان العميق بالعدل وتقدير الأمانة.

وتم تحديد مجموعة من المؤشرات التي تعكس عناصر التعريف الإجرائي للنزاهة، وهي:

- اتجاهات الفرد تجاه السلوكيات التي تفتقر إلى الأمانة والعدل والاتساق.
- المواقف الفعلية التي مر بها الأفراد، وتعكس عدم الأمانة والظلم والتناقض.
- الأسباب التي تدفع الأفراد للقيام بالسلوك الأمين والعادل والمتسق، أو العكس.
- الصور التي تتجلى فيها قيم الأمانة والعدل والاتساق في الممارسات اليومية للأفراد.
- اتجاهات الأفراد نحو نوعية الأشخاص أو المؤسسات التي تفتقر إلى قيم العدل والأمانة والاتساق.
- مدى إدراك زيادة أو نقصان القيم الحاكمة للنزاهة في المجتمع المصري في الوقت الراهن.

ويؤكد ما سبق على أهمية تضمين هذه المفاهيم في الممارسات اليومية لموظفي الجهاز الإداري للدولة، بالإضافة إلى أخذها بعين الاعتبار حين تقييم أداء العاملين بهذا الجهاز.

بالنسبة لبناء الحكومة المستجيبة أو الفعالة

الحكومة المستجيبة لابد وأن تكون حكومة تعتمد مبدئَي الشفافية والمشاركة. أي الإفصاح المتكامل والوضوح التام عند طرح أو مناقشة موضوع أو خطة أو مشروع ما بطريقة منهجية قابلة للفهم والمتابعة والمراجعة القائمة على المصارحة والمكاشفة دون إخفاء أو غموض، وذلك عن طريق عرض المعلومات بطريقة دقيقة وصحيحة ومتكاملة بدرجة

عالية من المصداقية والثقة. وتغيب الشفافية في حالة تفكك الدولة باعتبارها المسئولة عن إتاحة المعلومات، أو في حالة عدم منطقية المعلومات التي تتيحها، أو إذا كانت الدولة تتسم بالدكتاتورية وعدم الاستجابة لمطالب المواطنين من المعلومات Unresponsive State. وكذلك يظهر غياب الشفافية في حالة إخفاء المعلومات، أو إتاحتها بعد فترة تصبح فيها عديمة القيمة، أو إتاحة معلومات متضاربة أو غير واضحة، أو نشر معلومات غير صحيحة. وأخيرًا تختفي الشفافية في حالة غياب المستقبل المهتم والواعي والرشيد، الذي يمكنه توظيف المعلومات الحكومية في مواقف تعبر عن رؤى وسلوكيات سياسية. ويحظى المواطن الفاعل سياسيًّا بأهمية، حيث تفترض الحكومة المستجيبة أنه موجود ويحتاج فقط للمعلومات الحكومية، أو يطالب الحكومة بإتاحتها، غير أن كثير من الدراسات، لاسيما في المجتمع المصري، توضح تدني المعرفة والمشاركة السياسية للمواطنين. كذلك يُفترض قدرة المواطنين على تفسير وفهم المعلومات الحكومية بشكل صحيح. وهذه القدرة تتطلب وجود سمات خاصة بمستويات التعليم ونوعيته، ومن ثم تنخفض هذه القدرة في حالة ارتفاع معدلات الأمية، أو أن مستويات التعليم المتاح ونوعيته تحد من القدرة على فهم وتفسير المعلومات الحكومية.

من أهم خصائص الحكومة المستجيبة تقديمها لخدمات جيدة للمواطنين سواء تمثل ذلك في معلومات متعلقة بإجراءات تقديم الخدمة أو بكيفية الحصول عليها، وهو ما يطلق عليه «منظومة تقديم الخدمات الحكومية».

حيث يُقصد بمنظومة الخدمات الحكومية العوامل والعناصر المساهمة في تقديم الخدمة الحكومية: طبيعة المؤسسة (مؤسسات تقدم خدمات أوراق رسمية، وأخرى تقدم خدمات تصاريح .. الخ)- إجراءات العمل بداخل المؤسسة- القائمون على تقديم الخدمة- نوع الخدمة- المواطن أو الجمهور الذي يحصل على الخدمة. ويثير هذا الموضوع عددًا كبيرًا من الإشكاليات، إذ يتناول مسألة انعكاس مبادئ الحكم الرشيد ليس فقط على جودة تقديم الخدمات الحكومية، بل بالأساس على تطوير إجراءات تقديمها، وذلك في علاقته بتحديات الإدارة الحديثة، وظهور العديد من الإشكاليات «الفلسفية» مقارنة بالبعد الأول المتعلق بتطور التنظيم التشريعي الحاكم لمؤسسات الدولة وجهازها الإداري؛ حيث يوجد مستويان أساسيان لتقديم الخدمات، المستوى الأول: يتعلق بالخدمات التي تتم بين

الجهات الحكومية في إطار تبادل البيانات القومية، التي تمكنها من صنع سياسات جيدة وواقعية وخدمة المواطن بشكل أكفأ وأسرع، أما المستوى الثاني: فيتعلق بالخدمات التي تتم من الجهات الحكومية مباشرة للمواطنين. وفي هذا الإطار نهتم بإجراءات تقديم الخدمة (إجراءات تقديم خدمات الصحة والتعليم والنقل.. الخ).

ثالثًا: منطلقات الإصلاح: تحديد الأولويات وفق واجب الوقت

١- تبني فلسفة وتوجهًا فكريًا جديدًا لإستراتيجية إصلاح الجهاز الإداري للدولة تقوم على الاعتبارات التالية:

- تبني مفهوم «الخدمة»، الموظف موجود لخدمة المواطن، وليس لخدمة الوظيفة.
- الإيمان بمفهوم الكرامة الإنسانية كمدخل لإصلاح طرفي الجهاز الإداري، وتقديم خدمة تتسم بالكرامة: الموظف (التدريب- تطوير مناخ وبيئة العمل- إصلاح هيكل الأجور بما يتناسب مع طبيعة العمل، وظروف السوق، والتوزيع الجغرافي) والمواطن (حقه في معاملة جيدة وخدمة جيدة، وإتاحة المعلومات المرتبطة بالخدمة له، والتعامل بجدية مع شكواه).
- تبني مفهوم الثواب والحافز والعقاب (تعديل في مضامين حقوق وواجبات الموظفين- تطبيق مدونات السلوك الوظيفي وربطها بالإنتاجية والمكافآت لرفع كفاءة الأداء وتحقيق المنافسة- تفعيل إدارات التفتيش المستقلة).
- تغيير ثقافة العمل الحكومي، والتركيز على محور القيم وأخلاقيات الجهاز الإداري، والحرص على التوعية بمفاهيم الحقوق والواجبات والحريات والابتكار والمبادرة، والعمل بروح الفريق، وتبني اقترابات إدارة الصراع.
- البناء على ما سبق، أي على ما هو موجود، وخاصة الناجح منه لتحقيق الاستدامة للخطط الجيدة.
- وضع ونشر المعايير العلمية لقياس الأداء وتغليب كفاءة الأداء على الأقدمية في الترقي في الوظيفة، والإيمان بمبدأ تكافؤ الفرص.

- التركيز على الخدمات الجماهيرية، وعلى رفع قدرات الموظف المقدم لها مع إعطاء العناية للإصلاح التشريعي.
- الحد من عسكرة الجهاز الإداري للدولة، والاستعانة فقط بأصحاب الكفاءات منهم (التفعيل الجيد لقانون القيادات التنفيذية رقم ٥ لسنة ١٩٩١).
- رفع شعار التدريب ضرورة للتشغيل.
- تقسيم الخدمات الحكومية إلى فئات، بحيث يمكن توليد دخل من بعضها للإنفاق على البعض الآخر، الذي سيقدم بشكل واسع للفئات المهشمة والقطاعات الفقيرة من السكان (رفع الدعم عن الطاقة، والاستفادة من أموال الدعم لتحسين الخدمات التي يحتاجها الفقراء- تجربة روسيا).
- وضع خطه زمنية للإصلاح: إصلاح متدرج ينقسم إلى ٣ سنوات، ثم خمس سنوات، ثم عشر سنوات، وهو ما طبقته كرواتيا وصربيا.
- التمييز في رسم سياسة إصلاح تقديم الخدمات الحكومية بين المخططين والمنفذين، والذين يتابعون لتصويب المسار.
- مراعاة تحقيق العدالة في تقديم الخدمات الحكومية، وترشيد الاستجابة للمطالب الفئوية في أوقات التحولات المواكبة للثورات.
- تضمين إستراتيجية الإصلاح مبدأ درجة قبول المخاطر، والاستراتيجيات البديلة.
- توعية الجماهير بالتشريعات لضمان حقوقهم.
- النظر إلى الفساد باعتباره قضية سياسات عامة، شأنه شأن أية قضية أخرى، حيث تستلزم مكافحته وضع وتحديد العقوبات والحدود، وبناء جهاز تنفيذي قوي لتفعيل وتطبيق القانون، فضلًا عن وضع سياسات توعوية تهتم بتزويد الجماهير بالمعلومات اللازمة حول سبل الحدِّ من الفساد.
- مكافحة الفساد تتعدى أن تنجح بتخصيص «شرطي» للرقابة على كل مواطن، وإنما من خلال سياسات رادعة خاصة بالنسبة لصناع القرار في المراكز القيادية.

- أهمية إشراك الجماهير في مكافحة الفساد، بحيث يصبحون على دراية بأسباب مكافحة الفساد وتكلفة الفساد، وخطورة الاستسهال والتربح، وقيام الأفراد بدفع مبالغ غير مبررة قانونًا للحصول على حقوقهم.
- أهمية الاستفادة من الخبرات الدولية؛ حيث يوجد نموذج قانون طورته الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويتم تدريسه، والتدريب عليه في العديد من دول العالم، خاصة التداخل والعلاقة بين العام والخاص. ومن ثم ليس الهدف اختراع العجلة من جديد، وإنما مواءمة القوانين العالمية مع الخصوصيات الوطنية.
- أهمية- في إطار محاربة الفساد- التمييز في الثقافة بين الممارسات العامة والخاصة التي يتم التسامح معها وقبولها. فعلى سبيل المثال، يتم البحث في الثقافة المصرية عما يتم قبوله أو عدم قبوله (على سبيل المثال: سوء استخدام المال العام والمال الخاص، والتمييز بينهما). والتعرف على ما إذا كانت ثقافتنا في مصر داعمة للتنمية أم للفساد؟
- ضرورة أن يدرك الجمهور التكلفة الباهظة للفساد، ومن ثم التعرف على حجم الموارد التي سيتم توفيرها للمجتمع ما إذا تم وضع سياسات فعالة لمحاربة الفساد.
- ليس المطلوب إدارة الفساد لتجنب أضراره على المدى الطويل، وإنما لابد من إدارة التغيير، والوقاية منه، ودراسة الكيفية التي سيتم بها التعامل مع المخالفين.
- أهمية وجود فترة تدريجية انتقالية تسمح بتطبيق التحول، وتسمح بتطوير وتطبيق التشريعات. فبعض الأدبيات ترى أن بعض أشكال الفساد الصغير قد تكون مبررة وهامة، على أن يتم تشديد الرقابة عليها والاستمرار في عمليات التوعية.
- تثير النقطة السابقة البحث في قنوات التواصل بين المواطن والجهاز الإداري للدولة في ضوء ضعف ثقافة احترام العمل الحكومي، وعدم وجود منظومة تقدس العمل الإداري، وتدرك أهميته.
- أهمية استثمار إيجابيات الجهاز الإداري في مكافحة الفساد، وغرس قيم الإصلاح الإداري.

- أهمية التعرف على جوانب القصور في الجهاز الإداري (تحديد المسئوليات- التوصيف الوظيفي- توصيف الأصول- القدرة على نقل وتصنيف المعلومة).
- ضرورة أن يستفيد الجهاز الإداري، ويتعلم من إدارة الأعمال الخاصة.
- أهمية وضع كتب إجرائية لكافة المعنيين بدءًا من العاملين في الجهاز الإداري للدولة، وانتهاء بتوعية المواطنين بخطورة وتكلفة الفساد.
- ضرورة وضع نظام شامل للمتابعة على مستوى الدولة لتقييم أداء الأجهزة الإدارية (تجربة أستراليا عام ٢٠١١).
- أهمية أن تتم جهود مكافحة الفساد الإداري وتعزيز نزاهة الجهاز الإداري للدولة؛ من داخل الجهاز الإداري، ولا ينظر له باعتباره مريضًا غير قابل للإصلاح.
- أهمية أن نخفف نظرتنا الإيجابية الأكثر من اللازم عن الممارسات الجيدة للدول الأخرى، إذ لابد أن تتولد الاستمرارية في الدولة ذاتها التي توجد بها ممارسات فاسدة؛ لأن هناك حدودًا للتغيير.
- سياسات مكافحة الفساد ينبغي أن يتوفر بها عناصر التشاركية، وتطبيق حكم القانون، والمساءلة.
- ضرورة التعرف وتحديد الفاعلين غير الجادين في مكافحة الفساد (المسئولون في أجهزة الدولة أم المجتمع ؟)
- أهمية التركيز على منظومة التعليم باعتبارها القادرة على تهيئة الذهنية اللازمة لمكافحة الفساد.
- ضرورة أن تكون أجهزة مكافحة الفساد فعالة، وتعمل بكفاءة- كل في اختصاصه- وغير تابعة للسلطة التنفيذية، خاصة وأن تعدد أجهزة مكافحة الفساد يؤدي إلى ازدواجية العمل وضياع المسئولية.
- تحتاج جهود مكافحة الفساد إلى خطة انتقال مجتمعي نحو التحول الديمقراطي. كما تحتاج إلى تسويق مجتمعي وتوعية، وإيجاد تعاطفٍ مع سياسات مكافحة الفساد.

- مشكلة التعامل مع قضية الفساد في الواقع المصري هي مشكلة ثقافية أكثر منها مشكلة تتعلق بالجهاز الإداري للدولة، ومن ثم تحتاج إلى ضبط ذاتي.
- الانتباه إلى علاقات السلطة داخل الجهاز الإداري للدولة؛ حيث يخشى بعض صانعي القرار في الجهاز الإداري من قوانين مكافحة الفساد؛ لأنها ستحد من سلطاتهم.
- أهمية تحرير العلاقة بين الموظف والوظيفة، وتجنب التسيب في التراتبية الوظيفية.
- هناك حاجة لإحداث توازن بين فكرة التحول الديمقراطي وإصلاح البيروقراطية، الأمر الذي يقتضي بناء رؤية إيجابية عن الجهاز الإداري للدولة، وإدماجه كشريك في وضع رؤية الإصلاح السياسي والاقتصادي، مع الحد من فكرة التخوين.

ملحق الدراسة: الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد بين تطوير ما هو قائم وإنشاء جهاز جديد

إعداد: د. غادة موسى

إن استشراء الممارسات الفاسدة إلى درجة تحول الفساد من مجرد ممارسة إلى هياكل تدعمه وترسخه، أثار تساؤلًا منطقيًّا حول فعالية أدوار أجهزة مكافحة الفساد في مصر في ضوء ما تم اكتشافه من نهب منظم لموارد وثروات مصر، وشل عمل الجهاز الإداري بها. وحيث أن مصر وقَّعت وصدَّقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تضع إطارًا عامًّا قانونيًّا ومؤسسيًّا لمحاربة الفساد، أشير إلى أحد أهم مواد الإتفاقية في هذا الشأن، والتي جرى نقاشٌ كبيرٌ حولها، وأسفرت عن قيام لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية برفع مذكرة إلى المجلس العسكري، ثم إلى الدكتور علي السلمي بتفعيل أجهزة مكافحة الفساد في مصر وضمان استقلاليتها ورفدها بعناصر كفؤه.

وتشير المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى الآتي:

«تكفل كل دولة- بموجب المبادئ الأساسية لقانونها- وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بعدة وسائل منها: تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة ٥، من حيث زيادة المعارف بمنع الفساد وتعميمها، لابد أن تتمتع الهيئة/ الهيئات باستقلالية ومنأى عن أي تأثير لا مسوغ له (أشكال الهيئات في دول العالم المختلفة)، توفير موارد مالية وموظفين متخصصين مُدرَّبين».

وهناك عدد من الإشكاليات يجب الالتفات لها:

- لم تحدد المادة ٦ هيئة أو هيئات بعينها، ولم توصِ بشكل محدد وإنما ركزت على المنهج والاقتراب (المنع والحد).
- اختلف مفسرو المادة ٦ حول ما إذا كان المقصود تأسيس هيئة جديدة أم تقوية ما هو قائم؟
- التأكيد على الإشراف على تنفيذ سياسات مكافحة الفساد والتنسيق بينها عند الاقتضاء (وهو ما يثير تساؤلات حول حدود التنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد الرسمية وغير الرسمية. ويثور هذا التساؤل- بشكل أكبر- بالنسبة

للدول التي يوجد بها أكثر من جهاز للوقاية ومكافحة الفساد باختصاصات متداخلة أو متشابهة: الحالة المصرية؟). كما يثار التساؤل حول حدود قدرة المادة (٦) من الاتفاقية على حسم عدم التنسيق بإنشاء هيئة أخرى.

- الاستقلالية اللازمة لضمانِ جَعْلها تستطيع القيام بمهامها دون تأثير لا مسوغ له أو إعاقة، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
- توافر موارد مادية وفنية لقيام الهيئة/ الهيئات بأعمالها والاضطلاع بمسئولياتها.
- الاتفاقية لا تشترط إنشاء أو ترسيخ إنشاء أكثر من هيئة أو منظمة للاضطلاع بالمهام المذكورة أعلاه، وهي تدرك أنه بالنظر إلى جملة المسئوليات والوظائف المتنوعة، ربما تكون تلك المسئوليات مسندة بالفعل إلى هيئات قائمة مختلفة.
- قد يتطلب إنشاء هيئة لمكافحة الفساد سن تشريع بهذا الخصوص، ويمكن أن تكون الهيئة أو الهيئات المشار إليها في المادة (٦) هي ذاتها المشار لها في المادة (٣٦) من الاتفاقية التي تتناول وظائف إنفاذ القانون ومكافحة الفساد، ويعني ذلك أن تكون لتلك الهيئات سلطة تلقِّي ادّعاءاتٍ تتعلق بالفساد، وقد تكون لها في بعض الأوقات سلطة التحقيق في جرائم ذات صلة بالفساد.
- يشير عدد كبير من مواد الاتفاقية إلى الإطار المؤسسي اللازم لتنفيذ الاتفاقية تنفيذًا فعالًا. فبالإضافة إلى المواد (٦) و(٣٦)، توجد المادة (٤٦) الفقرة ١٣ الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة التي تقتضي أن تسمي الدولة سلطة مختصة مركزية معنية بتلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. كما أن المادة (٥٨) الخاصة بوحدة المعلومات الاستخباراتية المالية- الدول الأطراف بأن تنظر في إنشاء وحدة استخبارات مالية تكون مسئولة عن تلقي تقارير المعلومات المالية المشبوهة، وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.
- وفي حين أن الاتفاقية تتناول وظائف الوقاية وإنفاذ القانون وما يقابلها من الهيئات في مادتين مختلفتين (٣٦، ٦) على التوالي، يجوز أن تقرر الدول الأطرافُ أن تكلَّف هيئة واحدة بالاضطلاع بوظائف الوقاية وإنفاذ القانون مجتمعة.

يضاف إلى ما سبق إلى أن العديد من الدول لها التزامات أخرى تتعلق بهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد بموجب معاهدات وصكوك دولية أخرى، فمثلًا بموجب المادة (١١) من اتفاقية الرشوة الخاصة بالموظفين العموميين الأجانب في اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيث تلزم الدول الأطراف في تلك الاتفاقية بأن تسمي سلطة لتلقي وتقديم طلبات التسليم. كما أن التوصية رقم (٢٦) من التوصيات الأربعين لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال بشأن إنشاء وحدة استخبارات مالية؛ تقوم بمهمة مركز وطني لتلقي وتحليل وتعميم تقارير المعاملات المالية المشبوهة، وغير ذلك من المعلومات التي تتعلق باحتمال غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

التوجهات الداعية للاكتفاء بما هو موجود بالفعل من هيئات منع أو مكافحة الفساد:

- لدي الهيئات الموجودة بالفعل مقرات، سلطات قانونية وإجراءات داخلية بما لا يؤدي إلى حدوث خلل في العمل نتيجة الانقطاع.
- لديها مصداقية بالفعل، ولكنها في حاجة إلى إعادة النظر في القرارات والقوانين المنشئة لها.
- الخوف من الحل وإلغاء هيئات أو كيانات موجودة بالفعل بما يخلق توترات وصراعات.

التوجهات الداعية لإنشاء هيئة جديدة لمنع أو مكافحة الفساد:

- إعلان بداية جديدة والتزام جديد.
- فقدان الهيئات القائمة للمصداقية بفعل السياسات غير الفعالة وضعف الإنجاز.
- افتقار الهيئات القائمة للموظفين المتخصصين والمدربين.

الأدوار المختلفة لهيئات المنع والوقاية من الفساد:

- تطوير ووضع ومراقبة ومتابعة تطبيق سياسات مكافحة فساد فعالة ومنسقة في إطار توجه عام= إستراتيجية يتم تطويرها في إطار المادة (٥).

- وضع الخطط ومراجعة تطبيقها- استقبال الشكاوى والعمل على حلها- صياغة تشريعات مكافحة الفساد والتوصية بها- تطوير مصادر المعلومات ونشرها- التنسيق بين الأطراف المختلفة.
- مراقبة ومناقشة سياسات الحد من الفساد من خلال توفير بيانات حول المخرجات والنتائج المتوقعة لهذه السياسات، والتعرف على الصعوبات والخطوات اللازم اتخاذها. وهنا لابد من التمييز بين عدة أنواع من الرقابة:
  - ■ الرقابة داخل كل مؤسسة لمراقبة الأداء.
  - ■ الرقابة عبر عدة مؤسسات لمناقشة سياسات بعينها.
  - ■ الرقابة على المستوى القومي أو الوطني في إطار إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.

<u>الاعتبارات الرئيسية لإنشاء هيئة لمكافحة الفساد:</u>

١. شكل الهيئة (الهيئات)

٢. سلطة الهيئة

٣. وظائف الهيئة

٤. الاستقلال والمساءلة

أ. الاستقلال السياسي

ب. الاستقلال القانوني

٥. الموارد

٦. الموظفين المتخصصين والتدريب

٧. الحصانة من الدعاوى المدنية

دور اللجان الشعبية في مكافحة الفساد(*):

أ. مدحت ماهر(**)

﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾(١)، الفساد في القرآن مقترن دائماً بالأرض، فالله عز وجل لا ينزل عقابه على القرى إلا وأهلها مفسدون، فعلى سبيل المثال تقول الآيات، ﴿وَكَانَ فِي الْمَدِينَةِ تِسْعَةُ رَهْطٍ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ﴾(٢)، ﴿وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ﴾(٣)، ﴿وَقَالَ فِرْعَوْنُ ذَرُونِي أَقْتُلْ مُوسَى وَلْيَدْعُ رَبَّهُ إِنِّي أَخَافُ أَن يُبَدِّلَ دِينَكُمْ أَوْ أَن يُظْهِرَ فِي الْأَرْضِ الْفَسَادَ﴾(٤).
المقصود من تلك المقدمة هو أن الإصلاح جزء منه يأتي من الأرض، فتيموثي ميتشل عندما كتب حكم الخبراء تكلم عن politics in the mud أو السياسة في الأرض، والمعنى الحرفي هو السياسة في «الوحل»، وكان يتكلم بالأخص عن مصر، فكتب أن الإصلاح في مصر سيكون بخبراء أرجلهم في الطين وأياديهم في الدولة.

اللجان الشعبية وقضية الفساد منطق مختلف لكنّه مؤتلف، يتكامل مع هذه الخبرة العلمية والأكاديمية التي استمعنا إليها، فما هي اللجان الشعبية؟ وما محاور عملها؟ وما موقعها من قضية الفساد والقابلية للفساد؟ وما أوجه الفساد التي قابلنها خلال تعاملنا مع الحكومة؟ وماذا بعد الرئيس المنتخب؟

المقصود بـ«اللجان الشعبية»:

هي مجموعات محلية اندفعت بعد الثورة، نتيجة الحالة الثورية الموجودة وقتها، في محاولة لمواجهة الأزمات الأساسية التي ظهرت نتيجة خلع مبارك، خاصة الانسحاب الإداري والفراغ الأمني؛ فظهرت اللجان الشعبية لسد هذين الفراغين.

(*) المداخلة تعرض دور اللجان الشعبية من واقع رصده ومتابعته (الشخصية كناشط مجتمعي، والبحثية كباحث سياسي) لمجمل دور اللجان الشعبية في مصر التي ظهرت كفاعل مجتمعي مهم منذ ثورة يناير ٢٠١١، بالتطبيق على نموذج تجربة اللجان الشعبية في قرية في محافظة الجيزة وهي «صفط اللبن».

(**) باحث سياسي، والمدير التنفيذي لمركز الحضارة للدراسات السياسية.

(١) الآية رقم (٥٦) من سورة الأعراف.

(٢) الآية (٤٨) سورة النمل.

(٣) الآية (٢٠٥) سورة البقرة.

(٤) الآية (٢٦) سورة غافر.

وقد بدأت اللجان الشعبية الاتصال بالمسؤولين الحكومين، ومارست ضغوطًا عليهم، محققة بعض الإنجازات، لكن دورها تراجع مع تراجع حالة المد الثوري.

كانت اللجان الشعبية متنوعة ومنتشرة في المراكز والمدن والقرى، وقد تنوعت اهتماماتها ووسائل عملها، وكذلك الروابط التي تجمع أعضاءها، كما ظهرت لجان نسائية تقوم بدور توعوي، لكنها كانت محدودة من حيث النطاق والتأثير، مقارنة بتلك التي شكلها الرجال، الذين نجحوا في التواصل الجيد مع منظمات المجتمع المدني.

وعادةً ما اهتمت اللجان الشعبية بموضوع تقديم الخدمات للمواطنين، والرقابة على الأجهزة الحكومية المسؤولة عن ذلك، وإصلاح منظومات عملها، خاصةً منظومة توزيع التموين والخبز.

وتداخلت في تكوين اللجان الشعبية الأبعاد الدينية والسياسية، كما ظهرت لجان تضم أعضاء سابقين بالحزب الوطني المنحل قامت بالتنسيق مع لجان أخرى، مع الانتشار السريع لظاهرة اللجان الشعبية، لكنها تلاشت مع مرور الوقت.

ومع مزيد من النضوج والتفاعل على الأرض، ظهرت ائتلافات للجان الشعبية عبر المحافظات، كما تعددت محاور عملها، ومنها توعية المواطنين وغرس قيم المشاركة والإيجابية بداخلهم، حتى لا يكونوا مستهلكين للخدمة فقط، بل يساهمون في تقديمها وفي الرقابة على المسؤولين الحكوميين.

أما فيما يتعلق بالفساد، فقد استهدفت اللجان الشعبية ضرب القابلية للفساد، كما تم التصالح مع جزء منه، فعلى سبيل المثال خلال إحدى الأزمات المتعلقة بنقص أنابيب البوتجاز، كان أصحاب المستودعات يرفضون بيعها للمواطنين بالسعر الرسمي، ليحققوا أرباحًا وافرة من البيع في السوق السوداء، فتم التفاوض معهم لتسليم كمية للجان الشعبية بالسعر الرسمي، وبيع كمية أخرى في السوق السوداء، كما تم تنظيم الاعتصامات أمام مكاتب المحافظين ودخلت اللجان الشعبية في صراع طويل مع الفاسدين، انتهى بانتصارها.

وتمثلت أخطر المشكلات التي واجهت اللجان الشعبية في عدم الاعتراف بالفساد، أو المشاركة فيه، لذا كانت مسئولو اللجان يتشككون دائمًا في إمكانية الإصلاح الحكومي دون ضغوط شعبية وثورية، أما في حالة اعتراف المسؤول الحكومي بالفساد، يتم إسقاطه على

الجميع دون الاعتراف بالمسؤوليات الشخصية، فإما أن يكون الجميع فاسدون، أو في غاية البراءة، مما يجعل عملية الإصلاح في غاية الصعوبة.

وقد تنوعت مظاهر الفساد الحكومي، منها على سبيل المثال: تلفيق الاتهامات الباطلة للأبرياء من جانب الأجهزة الأمنية، فأثناء حالة الفراغ الأمني انتشرت حالات السرقة والتعدي على المواطنين، ولم يكن حمل السلاح خيارًا مطروحًا منذ البداية، لذا تحمل المواطنون مسؤوليتهم في مواجهة هذه الجرائم، في حين قامت الأجهزة الأمنية بالقبض على أحد الشباب الأبرياء، وتدخلت اللجان الشعبية للإفراج عنه.

وفيما يتعلق بالمخدرات، فقد تعاون مسئولون أمنيون مع التجار، لذا قامت اللجان الشعبية بفضحهم جميعًا، ومن ثم تم القبض عليهم، كما مارست اللجان الشعبية ضغوطًا واسعة لحل أزمات إشغالات الطريق، والنظافة.

وأظهرت تجربة اللجان الشعبية أن المسؤولين الحكوميين يتمسكون بثلاثة مبررات: أولها: ضيق الوقت، وثانيها: محدودية الإمكانيات والقدرات، وثالثها عدم الاختصاص. لكن تم مواجهة ذلك بالروح الثورية عن طريق المعرفة والوعي والضغط؛ ليتحقق إصلاح جزئي في منظومة الجهاز الإداري، دون القضاء الكامل على الفساد، الذي يتطلب- أيضًا- ضرب القابلية للفساد داخل أروقة الحكومة وداخل المواطنين، بصرف النظر عن القوانين والتشريعات.

وفي الختام، يمكن القول إن الجهاز الإداري للدولة يمعن في عرقلة نجاح تجربة أول رئيس مدني منتخب ينتمي للتيار الإسلامي «الدكتور محمد مرسي»، عبر وضع العقبات أمام تنفيذ مشروع الـ ١٠٠ يوم.

المناقشات:

تعقيب رئيس الجلسة: د. أحمد صقر عاشور:

أعتقد أن كلمة الإصلاح لا تتناسب مع حالة دولة تمر بتحول سياسي شامل، يُعاد بناءُ سلطاتها بشكل كبير، فالحديث يدور عن إعادة البناء وليس مجرد إصلاحه؛ ومن ثم فالتحدي الذي يواجه إعادة بناء الجهاز الإداري هو مركزيته المفرطة والتدخل في كافة القطاعات، بالإضافة إلى تضخم حجم العمالة، الذين وصل عددهم إلى سبعة ملايين شخص، وتخلف أنظمة العمل والإدارة، مع غياب الدور التنموي في مختلف القطاعات من صحة وتعليم، والفساد الإداري الذي يؤدي إلى هدر الموارد المتاحة للمجتمع، وإعلاء ثقافة التخلي عن المسئولية والدفاع عن المواقع، والتمسك باللوائح والقوانين بصرف النظر عن الكفاءة والجودة وانعدام الرقابة سواء على مستوى المؤسسات أو على مستوى الأفراد.

وقد أدت تلك العوامل مجتمعةً إلى الترهل والفساد وانعدام الرؤية في الجهاز الإداري، ومن ثم إلى مزيد من الاختطاف المؤسسي، أي قيام مجموعات باختطاف المؤسسة لخدمة مصالحها الشخصية، ومأسسة الفوضى.

وينطبق ذلك على الدولة بأكملها، فكيف تُحارب الاختطاف المؤسسي وهناك اختطاف للدولة بأكملها!؟ وكيف تحارب الفساد الإداري والدولة ترزح تحت الفساد السياسي؟ فمن يحاسب النخبة وكبار المسؤولين قبل محاسبة الموظفين؟

لذلك، لابد من إعادة بناء النظم السياسية لخلق بيئة مانعة ومكافحة للفساد، فضلًا عن الجمع بين الثواب والعقاب، وفيما يتعلق بكبار موظفي ومسئولي الدولة، وكيفية الحكم على الفترة التي قضوها في مناصبهم ومدى كفاءتهم، فإن ذلك يحتاج آليات متنوعة تراقب وتحاسب على جميع المستويات- فلا يجوز تطبيق تلك الآليات على صغار الموظفين فقط- ففي مصر كانت الرقابة الإدارية لا تستطيع إحالة بعض الفاسدين للقضاء؛ لأنهم خارج نطاق سلطاتها ولا بد لهم من إذن خاص.

أ. أحمد خميس:

يتلخص إصلاح الجهاز الإداري في جملة أساسية «من أمن العقاب أساء الأدب»، فعلى سبيل المثال، أصدرت الصين تشريعًا يقضي بإعدام الفاسدين، وتم بالفعل إعدام ستة أشخاص ثبت تورطهم في قضايا فساد، ما أدى لتراجع الفساد في الصين، ومن ثم لابد من

تغليظ على المتورطين في قضايا الفساد، بالإضافة لرفع المستوى المهني والمالي للعاملين في الجهاز الإداري، ورفع مستوى الوعي لدى المتعاملين معهم.

د. أحمد صقر عاشور:

لا يجب الاعتماد فقط على آليات العقاب؛ لأن الرد إذا كان حاسمًا والعقوبة واضحة ومباشرة ومؤثرة؛ يصبح ذلك أحد أساليب الوقاية من الفساد؛ بل يجب- أيضًا- بث قيم النزاهة والأمانة والشرف، ومنع الناس من الانزلاق إلى الفساد من خلال أجور عادلة وحوافز مجزية، وهي ترتبط بإصلاح منظومة العمل بشكل كامل.

أ. محمد ضياء:

لا يوجد معيار محدد لتقييم أداء الموظفين أو المسؤولين بالجهاز الإداري للدولة. وهل يمكن أن يكون انتخاب المحافظين إحدى طرق الإصلاح في المحافظات ذات الطبيعة القبلية أيضًا؟

أ. إيمان:

لماذا تقتصر توصيات الورقة على الحكومة والرئاسة فقط؟ وما دور المجتمع المدني وطلاب الجامعات في مكافحة الفساد؟ هل الحل أن يكون المجتمع المدني بديلًا لفشل الحكومة، بحيث يقدم الخدمات التي تعجز الولة عن تقديمها؟ وهل توجد بدائل أخرى؟

أ. أحمد شبايك:

يتمثل دور المجتمع المدني بشكل أساسي في الرقابة على تقديم الخدمات العامة، وسيؤدي تفعيل هذه الرقابة إلى إصلاح الجهاز الإداري.

د. غادة موسى:

من الممكن أن يكون تدخل القطاع الخاص في إدارة موارد الدولة حلًّا لفشل الدولة لكن بشروط، منها أن يكون لهذا التدخل حدود معينة، في إطار من المنافسة القوية. ويمكن الاستفادة من التجربة الجورجية في إدارة المخاطر والإستراتيجيات البديلة.

أما فيما يتعلق بمعيار تقييم أداء الموظف العام، فلا يوجد معيار محدد حتى الآن، فالقوانين الموجودة من الصعب تحويلها إلى مؤشرات كمية لقياس الأداء، لذا تقترح الورقة قانونًا جديدًا.

ومن المعروف أن الجهاز المركزي للمحاسبات عند انتهاء أي مناقصة عامة، يرسل خبراء لتقييم إجراءاتها، ومن ثم فهو يمارس رقابة بعد التنفيذ، لكنه يفتقد إلى خبراء في كثير من المجالات.

أ. مدحت ماهر:

العمل الأهلي ليس بديلًا عن العمل الحكومي، ولكن له وظائف عدة، منها أن يوضح للمجتمع كيفية سير العمل الحكومي، وأن يقدم البدائل للحكومة والجهاز الإداري لتقديم الخدمات بشكل فعال، فضلًا عن الدور الرقابي.

د. أحمد صقر عاشور:

يجب تقييم أداء الجهاز الإداري على كافة المستويات، وعدم قصر ذلك على الخدمات، بحيث يشمل السياسات والبرامج وتقييم نتائجها، وصولًا للتغيير الشامل داخل الجهاز الحكومي، والقضاء على الفساد، والحفاظ على موارد المجتمع وتحقيق التنمية وحياة كريمة للمواطنين.

ثانيًا: الأمن وإصلاح جهاز الشرطة

- **كلمة رئيس الجلسة**

اللواء عماد حسين

- **المؤسسة الأمنية (الشرطة) في مصر وتحديات الإصلاح**

أ/ محمد عبد العال

أ/ رشا عبد الواحد

كلمة رئيس الجلسة اللواء عماد حسين(*):

تناقش هذه الجلسة موضوعًا من أهم الموضوعات الحالية، ألا وهو موضوع الأمن وإصلاح جهاز الشرطة، وسوف نستعرض عددًا كبيرًا من الأفكار التي قُدمت من جانب الباحثين، وأوَجِّه شكري للقائمين على المؤتمر، خاصةً د. نادية مصطفى، ود. باكينام الشرقاوي، ود. سيف الدين عبد الفتاح.

وبعد قراءتي للملف الذي تم إعداده، تغيرت تصوراتي؛ حيث اعتقدت أنه سيكون ملفًّا من المبادرات الفردية غير الواقعية، ولكنني وجدت بعض مؤسسات المجتمع المدني التي كانت حريصة على تقديم رؤى، ومن ضمنها: جمعية الشعب والشرطة في مصر، والمبادرة الوطنية لإعادة بناء الشرطة، ومبادرة الجمهورية الجديدة. ومن ثم، قُدم عدد كبير من الدراسات عن تجارب عدد من الدول التي مرت بنفس الظروف، مثل: تجربة لتوانيا، ورومانيا، وتجربة البرازيل، وبعض التجارب العربية مثل العراق وفلسطين.

(*) مدير أكاديمية الشرطة سابقًا.

المؤسسة الأمنية (الشرطة) في مصر وتحديات الإصلاح

إعداد:

محمد عبد العال(*)

رشا عبد الواحد(**)

وُظفت المؤسسة الأمنية في مصر لحماية النظام واستمراره، ثم جاء زلزال الثورة في يوم عيد الشرطة المصرية، وبدأت المطالبات الجماهيرية لتغيير نهج الشرطة وقيمها وآدابها وأسلوبها وسياساتها. وتسهم هذه الورقة في تقديم رؤية لإصلاح القطاع الأمني وفق رؤية شاملة ترسم مبادئَ وقيمًا عامة بالتكامل مع بعض الاقتراحات المحددة لصياغة ملامح سياسات فعلية تصلح لبدء عملية تغيير إيجابي للتغلب على مشاكل الماضي، وبناء جهاز شرطي قوي وفعال. ولكن في حماية المجتمع وأمنه كأولوية أولى. وسوف تعرض الورقة الآتي:

أولًا: الملامح العامة لإصلاح القطاع الأمني.

ثانيًا: مسار الإصلاح الدستوري والقانوني.

ثالثًا: مسار الإصلاح الإداري والوظيفي.

رابعًا: إدارة الجودة الشاملة في العمل الشرطي.

خامسًا: الإصلاح الأمني في ضوء بعض التجارب الدولية والعربية.

سادسًا: خريطة المبادرات المجتمعية لإصلاح الجهاز الأمني.

(*) باحث في رئاسة مجلس الوزراء.

(**) باحث في العلوم السياسية.

أولًا: الملامح العامة لإصلاح القطاع الأمني

تتناول الورقة في هذا الصدد مفهوم الإصلاح الأمني، ونشأته، والأوقات التي تكون دافعة للإصلاح الأمني في ظل الخبرة الدولية، ومبادئ عملية الإصلاح الأمني، وأهميتها، والجهات الرئيسية المكلفة بالأمن والعدالة، والعوامل الداخلية المؤثرة على عملية الإصلاح سواء كانت عوامل (سياسية، اقتصادية، اجتماعية، مؤسسية)، وكيف يمكن معرفة قابلية المجتمعات لتطبيق عملية الإصلاح الأمني.

إصلاح القطاع الأمني: المفهوم والخلفية التاريخية
Security Sector Reform (SSR)(١)

يمكن فهم عملية إصلاح القطاع الأمني على أنها مجموعة السياسات والخطط والبرامج، والتي من شأنها أن تطور جودة وطريقة تقديم الخدمة الأمنية في المجتمع من خلال إصلاح مرفق الأمن في الدولة، بحيث يكون أكثر قدرة على تقديم خدمة الأمن للمواطنين بما يتماشى مع المبادئ الديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

إن مصطلح «إصلاح القطاع الأمني»(٢) من المصطلحات الحديثة نسبيًّا، فهو يتعلق بالحديث عن الإصلاحات الأمنية في الدول النامية، والدول التي في طور التحول الديمقراطي أو في أعقاب الأزمات. وقد كانت الأمم المتحدة أول من تحدث عن هذا المصطلح في عام ١٩٩٤ أعقاب سقوط الاتحاد السوفيتي السابق.

وقد ساعدت عمليات حفظ السلام التي انتشرت في أرجاء أوروبا في فترة التسعينيات في تقديم هذا المصطلح بقوة كوسيلة للخروج من الأزمات وحل للنزاعات، وتكونت عدد من التجمعات الدولية التي تبنت هذا المصطلح وحوَّلته لأجندات وبرامج هامة منها برنامج الأمم المتحدة وبرنامج للاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بالإضافة إلى الحكومة البريطانية والحكومة الأمريكية.

---

(١) للمزيد؛ انظر: موقع شبكة التسهيلات العالمية لإصلاح القطاع الأمني، على الرابط التالي:
http://www.ssrnetwork.net/about/what_is_ss.php

(٢) قُدِم هذا المصطلح من قبل الوزير كارل شورت (Carle Short)، الوزير في وزارة حزب العمل البريطاني في عام ١٩٩٨، في إطار تقديم عدد من المساعدات الدولية للدول المأزومة التي تحتاج إلى إصلاح قطاعاتها الأمنية في إشارة إلى دول شرق أوروبا أو دول الاتحاد السوفيتي السابق، ولعبت الحرب الباردة دورًا كبيرًا في تقديم هذا المصطلح ليكون أساسًا لمنح إعادة الاعمار بعد انتهاء الحرب الباردة.

نشأ مفهوم جديد للسلام والأمن مع نهاية الحرب الباردة، وأخذ التركيز يتمحور حول طبيعة السلام الدائم وأسس بنائه، وبدأت عدد من المصطلحات في التشكّل، منها: مصطلح التنمية الاجتماعية، والاقتصادية، والحكم الرشيد، والإصلاح السياسي، واحترام حقوق الإنسان. وصارت هذه الأفكار مكملة للنظرة التقليدية عن الأمن الشامل. ولا يخفى أن الأمن ضروري للمواطنين كي يمارسوا حياتهم دون خوف أو تهديد، وهي مسؤولية الدولة بالأساس. ويعبر مصطلح إصلاح القطاع الأمني على أنها تلك العملية اللازمة من أجل تطوير مؤسسات أمنية فعالة ومحترفة تسمح للمواطنين بأن يعيشوا حياتهم بأمان.

فقد أصبح الأمن أساس التنمية الفعالة والمستدامة. ولتحقيق هذة الوظيفة لابد من توفر الكوادر المدربة القادرة على أن تعمل في إطار عمل مؤسساتي، ووفق المعايير التي حددها القانون. إن سوء إدارة القطاعات الأمنية يؤدي إلى عدم قدرة الحكومة على ضمان الأمن لمواطنيها وخسارة مؤسسات الدولة لسلطاتها. وكنتيجة لذلك قد يسعى المواطنون إلى الحصول على الأمن بطرق مختلفة تكون في معظمها غير قانونية ومقوضة لهيبة الدولة، كما ينتج عن غياب دور الدولة في القطاع الأمني انتشار الأسلحة في المجتمع مما يزيد معدلات الجريمة فيه. وفي كل الأحوال لا يُنتظر من نظام لا يشعر فيه الفرد بالأمن أو لا تستطيع الحكومة إنفاذ القانون وحماية الوطن والمواطن أن يكون نظامًا داعمًا للديمقراطية وحقوق الإنسان، كما لا يتصور أن تُجرى فيه إجراءات مستندة إلى مبدأ الشفافية أو مراقبة المجتمع المدني، ويعتبر العامل الاقتصادي عاملًا شديد الصلة بالأمن، فلا إنتاج ولا تنمية دون أمن.

إن الإصلاح الأمني يبدأ في معظم الحالات بتقييم أداء قطاع الأمن ومراجعة السياسة الأمنية المطبّقة في الدولة المعنية. ويتيح هذا الأمر مقارنة الاحتياجات الأمنية التي يفرضها المواطنون في الدولة مع الإمكانيات الأمنية المتوفرة. وقد تُفصح المراجعة الأمنية التي يتم إعدادها عن ضرورة إعداد وثائق حول السياسات الأمنية، أو توضيح الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن وتعزيزه، أو الارتقاء بمستوى عمل مؤسسات الرقابة، أو إنفاذ إجراءات التغيير داخل القوات الأمنية.

وتستطيع مؤسسات المجتمع المدني أن تقوم بإسهامات هامة في توطيد مبدأ الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن؛ حيث يمكن لهذه المؤسسات أن تراقب أداء الحكومات وتنفيذ

السياسات الأمنية ومدى مراعاة حقوق الإنسان في بلادها. كما تستطيع مؤسسات المجتمع المدني أن توفر الخبرات والمعارف ووجهات النظر المستقلة. وفضلاً عن ذلك، تساعد مؤسسات المجتمع المدني التي تمثل مصالح المجتمعات المحلية والجماعات التي تضم أفرادًا يتبنّون آراءها في الإفصاح عن الاحتياجات الأمنية التي يتعين توفيرها للأطراف المهمّشة. وفي هذا السياق، تكفل مؤسسات المجتمع المدني إعداد سياسات أمنية شاملة، تمثل شرطًا لا غنى عنه لتحقّق الصفة الشرعية لإجراءات الإصلاح الأمني واستدامتها. كما تعمل مؤسسات المجتمع المدني على لفت نظر الجهات المعنية إلى تلك الجوانب من عملية إصلاح قطاع الأمن التي يتجاهلها القائمون على إعداد الاستراتيجيات الأمنية في كثير من الأحوال.

إن القطاع الأمني الذي يعمل بطريقة فعالة ووفق آليات معينة تدعم معايير الجودة في إطار من المؤسسية والشفافية والمراقبة والتعاون المجتمعي؛ فإنه يساعد على تحقيق الأمن والأمان في المجتمع، ويشكل عاملًا محفزًا للإنتاج والتنمية، ويشجع الاستثمار في المجتمع. وبذلك يساهم في رفع معدلات الدخل القومي، ويقلل من الجريمة، ويدفع إلى المزيد من الإصلاحات السياسية.

ويمكن الحديث عن تبلور ثلاثة نماذج رئيسية تدفع باتجاه ضرورة إصلاح القطاعات الأمنية على المستوى الدولي، على النحو التالي:

١- **في أعقاب النزاعات المسلحة:** في هذه الحالة تكون البنية الامنية للدولة في حالة تدمير شاملة، كما تكون المؤسسات السياسية غير موجودة أو غير فاعلة، وتكون الحالة الأمنية في المجتمع متدهورة للغاية من جرّاء النزاعات. وفي هذه الحالة، تكون عملية الإصلاح الأمني أقرب إلى عملية إعادة البناء الأمني (Reconstruction)، ويكون هدفها تفكيك سيطرة الدولة على استخدام العنف، وبناء هيكل أمني متسق مع متطلبات المرحلة.

٢- **في إطار عملية التحول الديمقراطي:** تكون الدولة على حافة الانتقال من نظام سياسي إلى نظام سياسي جديد برؤى جديدة ومتطلبات جديدة. ومن ثم، تكون هناك حاجة إلى تطوير الأداء الأمني للقطاعات الشرطية ليكون داعماً لهذا الانتقال. ويكون الإصلاح الأمني في هذا السياق محاولة لضبط هيكل القطاعات (Reengineering). ومنها مثلاً:

حل القطاعات الشرطية غير القانونية كالجيش الموازي (Para-military forces)، ويكون هدف عملية ضبط هيكل القطاعات الأمنية تقديم مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان والحوكمة الإدارية إلى القطاعات الأمنية والشرطية.

٣- في الدول النامية لتحقيق التنمية المستدامة: وتكون الدولة في هذه الحالة في حاجة إلى فرض قيم العدالة، وإعلاء دولة القانون والتركيز على قيم المواطنة، وتكون عملية الإصلاح الأمني في هذا السياق أشبه بعملية إعادة التوجيه (Reorientation)(١)، بإدخال عدد من المصطلحات الخاصة بمعايير العمل الشرطي والكفاءة، والمحاسبة، على أساس الصلاحيات الممنوحة التي من شأنها أن ترفع كفاءة القطاعات الأمنية.

مبادئ عملية إصلاح القطاعات الأمنية:

توجد مجموعة من المبادئ التي تؤخذ في الاعتبار عند البدء بعملية الإصلاح الأمني، وهي كالتالي:

١-بناء إطار قانوني ودستوري قوي؛ يوضح مهام وصلاحيات القطاعات الأمنية والشرطية.

٢-حشد الطاقات والإمكانات الشرطية والأمنية.

٣-تحديد الفاعلين في منظومة الأمن والشرطة.

٤-دعم التوجه نحو مفهوم الشرطة المجتمعية.

٥-تفعيل معايير الجودة الشاملة على القطاعات الأمنية.

٦-تغيير عقيدة الشرطة؛ ليكون محورها حماية المواطنين دون تفرقة أو تمييز.

٧-وضع بروتوكول تفاهم بين القطاعات الشرطية والهيئات القضائية.

٨-تعاون مؤسسات المجتمع المدني مع القطاعات الشرطية، والعكس.

٩-شراكة المجتمع والقطاع الخاص مع القطاعات الأمنية والشرطية في تحقيق الأمن.

---

(١) انظر:

Harris، Frank، "The Role of Capacity-Building in Police Reform"، OSCE Mission in Kosovo، Department of Police Education and Development، 2005، available on http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4326/the-role-of-capacity-building-in-police-reform-ch-1-3

أهداف عملية الإصلاح الأمني:

تهدف عملية إصلاح القطاع الأمني إلى ضمان الرقابة الديمقراطية على الخدمات الأمنية المقدمة، وتعزيز فعالية ونجاعة هذه الخدمات. وتستلزم عملية إصلاح القطاع الأمني ما يلي:

● الأطر الخاصة بالمفاهيم والأساليب، التي من شأنها الارتقاء بعملية استخدام الموارد الأمنية.

● أسلوب إصلاحي شامل يلعب من خلاله ذوو الشأن دورًا هامًّا.

● مشاركة الفاعلين سياسيًّا واجتماعيًّا في صياغة السياسات الأمنية.

يتألف القطاع الأمني من الجهات الرئيسية المكلفة بتوفير الأمن والعدالة، بالإضافة إلى إدارتها، والمؤسسات التي تمارس الرقابة عليها. وينظم الإطار القانوني والإطار السياسي المهام التي تنفذها هذه الجهات، كما يحكم سلطاتها وهيكليتها التنظيمية.

الجهات الرئيسية المكلفة بتوفير الأمن والعدالة:

● قوى الأمن (القوات المسلحة، والشرطة، والمخابرات، والأجهزة الأمنية الأخرى)، إلى جانب جيوش التحرير وجماعات التمرد في بعض الدول.

● الهيئات المكلفة بإنفاذ القانون والعدالة (المحاكم، والنيابة، والسجون، وأنظمة القضاء).

● المؤسسات المكلفة بالإدارة والرقابة، مثل: أجهزة الإدارة والرقابة التابعة للسلطة التنفيذية (مؤسسة الرئاسة، مجلس الوزراء، وزراء الدفاع والداخلية والعدل والمالية).

● أجهزة الإدارة والرقابة التابعة للسلطة التشريعية (البرلمان واللجان، التي تعمل تحت مظلته، ومكاتب التحقيق العسكري).

● جهات الرقابة غير الرسمية (مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، ومراكز الأبحاث، والمؤسسات الناشطة في مجال التأثير في السياسات).

العوامل الداخلية المؤثر على عملية الإصلاح الأمني:

١- **العوامل السياسية:** إن التوجه السياسي هو الذي يحدد الحوار المجتمعي حول الأولويات الأمنية، وغالبًا ما تكون الإرادة السياسية غير قادرة على تفعيل الإجراءات السليمة، وقد لا تعلمها فقد تحدث ردة أو تأخير؛ نظرًا لغياب إستراتيجيات الحكم الرشيد، ولكي ينجح الإصلاح لابد من حدوث تكاتف بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات العامة والمواطنين، حتى تسرع من فترة الحوار المجتمعي حول الأولويات الأمنية، وتشكل إرادة سياسية تدعم تطبيق هذه الأولويات.

٢- **العوامل الاقتصادية:** تتعلق بالتوزيع المتعقل للموارد الاقتصادية الموجودة في الدولة، وتتميز الدول النامية بأنها تمرُّ بحالة من النقاهة الاقتصادية، وعملية الإصلاح الأمني قد تحتاج تخصيصًا للموارد من نوع آخر، مما قد يجعل عملية الإصلاح الأمني بطيئة من جهة، فضلًا عن أن هذه الدول قد تقبل برامج عدد من الجهات المانحة، وترضى بشروطهما حتى تقلل من الجانب المتعلق بتخصيص الموارد من جهة ثانية.

٣- **العوامل الاجتماعية:** وهذا البعد هو الضامن لتحقيق الإصلاح الأمني؛ حيث أن المواطن هو الهدف من هذه العملية، ولا بد أن يشعر هو أولًا بنتائجها، ومن هنا كان واجبًا أن ينتقل المجتمع من منظور أمن الدولة الذي يهدف لتحقيق الأمن للسلطة القائمة إلى أمن المواطن الذي يتعلق بالسلامة الداخلية للأفراد والمواطنين. وهنا لابد أن يعيد المجتمع النظر في المجموعات القمعية التي تنتمي إلى فلسفة أمن السلطة، وتحل أو تنقل تبعيتها ووظيفتها إلى الجيش. وهكذا، يصبح المواطن في قلب السياسة الأمنية للشرطة.

٤- **العوامل المؤسسية:** وهي كل ما يتعلق بالبنية الهيكلية والقانونية للقطاعات الأمنية والشرطية، فلابد أن تكون مبنية على الفصل بين القطاعات وتحديد الاخصاصات ونطاق الصلاحيات حتى يمكن تحقيق المساءلة، وتطبيق معايير الكفاءة على الأداء الشرطي. ومن المعروف أن الدول النامية تشهد درجة من التداخل في الاختصاصات والتبعيات الإدارية، وكذلك الصلاحيات، وهذا يتطلب من المشرع أن يضع حدودًا قانونية ودستورية بين ما هو أمني شرطي، وأمني عسكري حتى لا يحدث نوعٌ من الاشتباك بين الاختصاصات. فلابد أن تكون البنية المؤسسية للشرطة بنية مدنية عكس المؤسسات العسكرية، وهذا ما يجب أن ينص عليه الدستور والقانون.

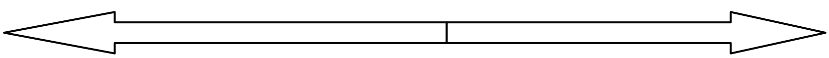
وخلاصة القول إن هذه الأبعاد الأربعة، قد تسهم إلى حد كبير في رسم تصور عام عن الإمكانيات الكامنة التي تضمن تفعيل الإصلاح الأمني والشرطي في المجتمعات النامية على اختلافها من خلال التعرف على طبيعة المشاكل التي تواجه الدولة، إلا أن البعد

المجتمعي يعتبر من أهم الأبعاد التي قد تمنع وتعوق عملية الإصلاح الأمني. وخاصة، إذا كانت الحالة الاجتماعية توصف على أنها صراعية، فعلى سبيل المثال ليس من المنطقي أن تشرع دولة في حالة حرب في تبني الإصلاح الأمني والشرطي؛ حيث أن كافة الأبعاد التي من شأنها أن تلعب دورًا في دعم هذا التوجه ستكون غير متكاملة مما سيعرض العملية برُمَّتها للفشل.

ويمكن استعراض ما سبق عن طريق الشكل التالي الذي يوضح مدى قابلية المجتمعات لتطبيق عملية الإصلاح الأمني ودرجات النجاح المتفاوتة، والمتوقعة على خلفية طبيعة وظروف المجتمع، وتكوينه الداخلي، والمشكلات التي يعاني منها.

(شكل رقم١)

الإمكانيات الكامنة من أجل إصلاح القطاع الأمني[1]						
الحرب	مناطق النزاعات المسلحة	فشل الدولة	النزاعات المجتمعية	دول في طور التحول الديمقراطي	دول في طور التحول إلى السلم	مجتمعات ما بعد النزاعات



غياب الإمكانية للإصلاح — توجد إمكانية للإصلاح

السودان	رواندا بوروندي أفغانستان العراق	الصومال ليبيريا	سريلانكا الجزائر تشاد	بولغاريا رومانيا إندونيسيا البرازيل بنجلاديش	البوسنة الهرسك كوسوفو	جنوب أفريقيا ليتوانيا

(1) Original graph in Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation، Berghof handbook series، edited by; Clem McCartney، Martina Fischer and Olive Wils.p12.

ثانيًا: مسار الإصلاح الدستوري والقانوني:

قبل أن نشرع في الحديث عن التصورات المأمولة لقانون ينعكس في سلوك «شرطة مصرية ديمقراطية أكثر مدنية» خاصة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١. لذا من الهام أن يكون الإطار القانوني سليمًا؛ حيث يعد شرطًا مسبقًا لضمان الحكم الرشيد لقطاع الأمن، والذي لابد وأن يتسم بالفاعلية والنجاعة والخضوع للمساءلة؛ حيث تستهل أي عملية لإصلاح القطاع الأمني بمراجعة شاملة للتشريعات الوطنية التي تنظم هذا القطاع وإعادة صياغتها، والتركيز على تحديد ومعالجة مواطن التعارض وغياب الوضوح الذي يكتنف أدوار المؤسسات الأمنية المختلفة وصلاحيتها.

وتعرض الدراسة القواعد التي تدعونا لإعداد إطار قانوني حديث لقطاع الأمن، وهي كالتالي:

١- أن يحدد دور وصلاحيات المؤسسات التي تدير الأجهزة الأمنية وتفرض الرقابة عليها.

٢- أن يحدد هذا الإطار القانوني دورَ مختلفِ الأجهزة الأمنية، والمهام الموكلة لكل منها.

٣- أن يحدد الامتيازات الممنوحة لأجهزة الأمن، ولأفرادها والقيود المفروضة على صلاحياتهم.

٤-أن يوفر هذا الإطار القاعدة اللازمة لإجراء المساءلة؛ حيث أنه يضع حدًّا فاصلًا واضحًا بين السلوك القانوني والسلوك غير القانوني.

٥-أن يعزز هذا الإطار الثقة العامة، ويرسخ شرعية الحكومة وقوى الأمن التابعة لها في نظر المواطنين [١].

وجدير بالذكر أن نتكلم- قبل أن ننطلق في عملية البحث- عن مكونات المؤسسة الأمنية في مصر، والتي تتشكل من ثلاث مؤسسات، وهي: «الجيش، ووزارة الداخلية، والمخابرات العامة». وسوف تتناول الورقة «وزارة الداخلية» أو «الشرطة المصرية» ذلك الجهاز المسئول بطريقة مباشرة عن الأمن في البلاد، والذي تفجرت الثورة في يوم عيد الشرطة، وهو أمر له رمزيته ودلالته.

ولنا أن نتساءل لماذا نقوم بعملية إصلاح المؤسسة الأمنية، ويمكن تلخيص الإجابة في عدد من الأسباب كالتالي:

---

(١) راجع: المعايير الدولية بشأن الشرطة، منظمة العفو الدولية، ص ٨.

١-التلاؤم مع التغيرات الواقعة على المستويَيْن الداخلي والدولي.
٢-الرفع من مشروعية الحكومة وقوات الأمن التابعة لها.
٣-تفادي تكرار الخروقات السابقة لحقوق الإنسان على يد قوات الأمن.
٤-ضمان الاستعمال الفعال للمال العام(١).
٥-بروز عدد من الأصوات المطالبة بالإصلاح الأمني.
٦-التمازج والخلط- لدى الشرطة- في ظل النظام السابق بين حماية رأس النظام السياسي وحماية المجتمع.
٧-زيادة معدلات الفساد في جهاز الشرطة والقيادات التي كانت تدير هذا الجهاز(٢).
٨-وقوع ضحايا نتيجة المواجهات بين الشرطة والشعب إبَّان وبعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، فمثلا: جاءت الخسائر البشرية لوزارة الداخلية في مقتل ما يقرب من ٨١ شخصًا، وإصابة ٢٧٢٩ آخرين من أفراد هيئة الشرطة خلال أحداث عام ٢٠١١ وحده، فضلًا عن الخسائر المادية، والتي تمثلت في تدمير وحرق وسرقة حوالي ٩٥ قسم شرطة، وإتلاف ٤٠٠٠ سيارة شرطة، وهروب٢٧٠٠٠ مسجونًا ومحكومًا عليه، فضلًا عن الخسائر الاقتصادية والزراعية والصناعية والسياحية(٣)، وهذا بالإضافة إلى مئات الأرواح من المدنيين الثائرين وآلاف المصابين من الجانبين.

ولما كان تطور النظام التشريعي الشرطي في مصر يسير بقوانين قديمة تعود إلى الأعوام (١٩٥٥ - ١٩٦٤ - ١٩٧١) ألحق بها تعديلات في شأن تنظيم هيئة الشرطة، ثم جاء الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ في مـادته الخامسة والخمسين التي تعرضت بطريقة سريعة ومقتضبة وغير محددة للشرطة، وذكر أنها «هيئة مدنية نظامية، تؤدي واجبها في خدمة الشعب، وتكفُل للمواطنين الطمأنينةَ والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب وفقًا للقانون». وقبل ذلك في ٢٤ مارس، أصدر وزير الداخلية

(١) انظر: إصلاح قطاع الأمن على ضوء توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة بالمغرب، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ص٢. على الرابط التالي:

http://www.dcaf.ch/Publications/node_36571

(٢) ذكر اللواء أحمد جاد مساعد وزير الداخلية ومدير مركز الدراسات بكلية الشرطة، أن الفساد في ظل النظام السابق لم يقتصر على الشرطة فقط؛ حيث شمل جميع مؤسسات الدولة. وأضاف في الندوة التي نظمتها المجموعة المتحدة والمنظمة العربية للإصلاح الجنائي أن وزارة الداخلية باعتبارها وزارة سيادية، وتحتك بالجماهير كان فسادها أوضح. للمزيد يمكن الاضطلاع على الرابط التالي:

http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=693693&eid=4390

(٣) راجع التقرير السنوي لجمعية الشرطة والشعب لمصر ٢٠١١م، على الرابط التالي:

www.people-police4egypt.org

قراراته بتعديل قانون الشرطة وتعديل القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة[١]. ثم في ٢٢ أكتوبر ٢٠١١ أصدرت وزارة الداخلية «مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العمل الشرطي»[٢]، تناولت رسالة، وأهداف، وواجبات وحقوق العمل الشرطي المصري.

تعد الوظيفة الشرطية من تلك الوظائف التي ينظمها القانون وينص عليها صراحة، نظرًا لأن رجل الشرطة هو المكلف بإنفاذ القانون، فيمارس أعمال من قبيل التحري والقبض على المجرمين، واستخدام الأدوات القمعية في جبر الآخرين على الانصياع متى ما استلزم الأمر ذلك بضوابط محددة. وليس شرطًا في بعض الدول المتقدمة أن تكون هناك وزارة تقوم على هذا الأمر، فمثلًا في السويد يوجد «٢١ جهازًا من أجهزة الشرطة المستقلة التي تحكمها مؤسسة الشرطة القومية، وهي تعمل بمجموعها تحت إشراف وزارة العدل، ويحدد قانون الشرطة السويدي (رقم ٣٨٧ لسنة ١٩٨٤) تنظيم أجهزة الشرطة على المستوى الوطني، وعلى مستوى المقاطعات، كما ينص هذا القانون على مهام الشرطة وصلاحياتها»[(٣)]. كما ينص قانون الشرطة في جنوب أفريقيا (رقم ٦٨ لسنة ١٩٩٥) على «إنشاء جهاز شرطة جنوب أفريقي بما يتوافق مع المعايير المجتمعية والديمقراطية السائدة»[٤]. وفي فرنسا نص قانون الأخلاقيات الشرطية على أن «تعمل الشرطة الوطنية على تأدية مهامها، وهي تراعي حقوق الإنسان والمواطن والدستور والأعراف الدولية والقوانين»[٥].

ويجدر الحديث عن أنواع من الفلسفات التي تخص العمل الشرطي، مما ينعكس على فلسفة القانون والفلسفة الحكومية لإدارة الجهاز الأمني، ويمكن تلخيص كلّ ذلك في الجدول التالي:

---

(١) في ٢٤ من مارس لسنة ٢٠١١م أصدر وزير الداخلية **اللواء منصور العيسوي** العديد من القرارات، والتي تأتي في إطار جهوده لإعادة هيكلة جهاز الشرطة. وكان من أبرز قراراته تعديل قانون الشرطة؛ حيث قرر إلغاء مد الخدمة بعد سن الستين نهائيًّا، وتعديل القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة، كما وافق على أن يكون اختيار قيادات وأعضاء النادي العام لضباط الشرطة بالانتخاب الحر المباشر. وعلى منح الأجازات بدون مرتب لأبناء هيئة الشرطة على أن يكون الحد الأدنى لها ثلاثة شهور، وألا تزيد على خمس سنوات مع اشتراط وجوب عقد عمل سواء في القطاع العام أو الخاص. راجع الخبر على الرابط التالي:

http://www.alwafd.org

(٢) مدونة **قواعد سلوك وأخلاقيات العمل الشرطي**، صادرة عن وزارة الداخلية، وهي تحدد رسالة جهاز الشرطة المصرية، وأهدافه، والقواعد التي يجب أن يبنى عليها العمل الشرطي. راجع الخبر على جريدة الأهرام على الرابط التالي:

http://gate.ahram.org.eg

(٣) راجع: المعايير الدولية بشأن الشرطة، منظمة العفو الدولية، ص ٧.

(٤) المرجع السابق: ص ٧.

(٥) انظر: ستيفان كير: أخلاقيات ممارسة العمل الشرطي في فرنسا، على الرابط التالي:

http://www.adpolice.gov.ae/ar/articles/33.aspx

تصنيف فلسفات العمل الشرطي

فلسفة العمل الشرطي	أبرز ملامحها	نتائجها ووضع القانون فيها
العمل الشرطي وقت الأزمة	■ عمل شرطي قمعي متواصل. ■ ينشغل أفراده بالنظام والسيطرة. ■ يظهر في البلدان التي تمر بالمراحل الانتقالية. ■ يحافظ على استمرار النظام. ■ يتجاهل حقوق الإنسان. ■ تغيب فيه المساءلة.	■ تركز قوانين الشرطة في هذه الحالة على اكتشاف الجرائم والسيطرة على النظام العام على حساب مساعدة الجمهور ومنع وقوع الجرائم. ■ تتجلى المبادئ العسكرية فيه بدلًا من المدنية. ■ يتم خرق القانون وانتهاك حقوق الإنسان.
العمل الشرطي السلطوي	■ ينحاز للنظم السلطوية المركزية. ■ ربما يكتب له البقاء بعد الانتقال للديمقراطية. ■ تتولى الشرطة أو الحكومة تحديد أولويات العمل الشرطي دون اعتبار لحاجات الجمهور وتفضيلاتهم. ■ يتصرف أفراد الشرطة من طرف واحد. ■ يتم التركيز فيه للسيطرة على السكان، لا على إيجاد شراكة معهم. ■ يحدد السياسيون لا الفنيون أولويات العمل الشرطي. ■ العمل الشرطي يكون غير مستقل.	■ تعد مفاهيم حقوق الإنسان عبئًا إضافيًّا يفرض الحدود على الشرطة. ■ توجد بعض الترتيبات الشكلية القانونية الرسمية إرضاءً للضغوط الدولية. ■ لا توجد أي آثار في الواقع لحقوق الإنسان. ■ أبعد ما يكون عن التجاوب مع الجمهور. ■ انعدام الاتصال بين الشرطة والجمهور. ■ انعدام المعلومات الصحيحة. ■ غياب المساءلة القانونية.

فلسفة العمل الشرطي	أبرز ملامحها	نتائجها ووضع القانون فيها
العمل الشرطي المجتمعي	■ يعتمد على الجهد التعاوني بين الشرطة والمجتمع المحلي. ■ يشرك عناصر المجتمع المحلي في البحث عن حلول للمشكلات. ■ يساهم في تقليل الخوف من الجريمة. ■ يناقش أولويات المجتمع المحلي. ■ يحشد الجمهور للمساعدة. ■ صياغة شراكة إستراتيجية بين الشرطة والجمهور. ■ الحصول على المدخلات الجماهيرية وتعاون الجمهور من أجل منع وقوع الجرائم وتحسين خدمات الشرطة. ■ تعليم الجمهور أساليب منع وقوع الجرائم. ■ رفع مستوي التعليم للشرطة. ■ نقل تكليف بعض المهمات الإدارية من أفراد الشرطة إلى أفراد مدنيين.	■ يسود فيه القانون. ■ إقامة نقاط للشرطة داخل المباني. ■ فيه دوريات سائرة على الأقدام. ■ يركز على منع وقوع الجرائم لا على الكشف عنها. ■ يتصدى للمشكلات لا لأعراضها. ■ يتحمل فيه الأفراد المسئولية ٤٢ ساعة. ■ تعزز الشرطة من الرفاهية الشاملة للمجتمع المحلي والمستوى المعيشي الجيد للسكان. ■ العمل باللامركزية في هياكل القيادة وصنع القرارات بما في ذلك قرارات الإنفاق. ■ بناء الشراكات مع جميع الأطراف من أجل حل المشكلات.

ومن الضروري، أن تتجه الجهود الحكومية والمجتمعية للعمل نحو تأسيس جهاز شرطي تكون فلسفة عمله منطلقة من النمط الثالث، ألا وهو: «العمل الشرطي المجتمعي».

خطوات إصلاح التنظيم القانوني لجهاز الشرطة:

تعد عملية الإصلاح عملية مستمرة وشاملة، ويأتي الإصلاح التشريعي الأمني كجزء ضمن حملة أوسع من أجل الإصلاح الديمقراطي، كما أن الإصلاح الأمني سوف يساهم

في إضفاء الشرعية على النظام السياسي المصري الوليد. ولا نبالغ إذا قلنا إنه دون تطوير جهاز الشرطة وتحديث التشريعات التي تحكمه؛ فإن عمله يصبح على المحك، ويشمل المنظور الأوسع للإصلاح أيضًا» جهاز القضاء والمؤسسات القضائية، ومؤسسات تطبيق القانون، والسجون والإصلاحيات، وضرورة وجود إرادة سياسية وإستراتيجية واضحة للتعامل مع أفراد الشرطة الذين تورطوا في انتهاكات حقوق الإنسان في الماضي.

أ- وضع قانون جديد للشرطة(١): حيث من الهام في هذه المرحلة الجديدة من مراحل مصر أن نسعى إلى تبني رؤية جديدة؛ تؤسس لصيغة تشريعية ترسخ مفاهيم حقوق الإنسان والمساءلة والمحاسبة والرشادة، وتشدد على المعايير والشروط المهنية لأعضاء الأجهزة الأمنية بمختلف أنواعها، وتشمل كذلك:

- النص في قانون الشرطة على أنها «هيئة مدنية نظامية مسلحة التسليح اللازم لمقاومة الجريمة، تحترم حقوق الإنسان، وتدافع عنها وفق المعايير العالمية». وأن يعاد صياغة حلف اليمين في قانون الشرطة؛ ليشمل الوطن والمواطن بحيث يكون «أقسم بالله العظيم، أن أحافظ على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأرعى سلامة الوطن والمواطن، وأؤدي واجبي بالذمة والصدق».
- تعريفًا محددًا وواضحًا لمصطلح «الإرهاب»، والمنوط بجهاز الأمن الوطني التصدي له. كما نقترح تشريعًا يؤصل لحرية تداول المعلومات على أن يتولى قسم الإعلام والعلاقات العامة بوزارة الداخلية دوره في تنظيم كيفية الحصول السهل على المعلومات في إطار القانون المحدد لذلك.
- ينص على منع أي شكل من أشكال الاعتقال التعسفي، ومنع الأخذ بمضمون أي تحقيق دون التأكد من وجود إمضاء حقوقي على مسودة التحقيق- في إطار حزمة كاملة من التشريعات الضامنة لحقوق المواطن- أثناء الاستدعاء أو التحقيق أو القبض أو الإدانة.

---

(١) يرى بعض العاملين في الشرطة، ومنهم المقدم محمد نبيل أن: قوانين هيئة الشرطة فضفاضة، وتتسع لكل التأويلات حسب رغبة كبار مساعدي الوزير، وأنه ليست هناك أي ضوابط حاكمة أو لوائح تنظم الحقوق والواجبات للضباط سوى الخضوع الكامل للأوامر العليا لدرجة أنه يوجد ٤ آلاف حكمًا لضباط ضد وزير الداخلية لم ينفذ منها شيء. راجع ذلك على الرابط التالي:
http://www.ahram.org.eg/877219/145097/3/22/04/2012/.aspx

- تعديلًا لتعريف «التعذيب» في القانون، بحيث يتسع هذا التعريف ليشمل المزيد من أشكال الإيذاء البدني أو النفسي المتعمد للمحتجزين وغير المحتجزين، وبحيث يكون متسقًا مع تعريف التعذيب في القوانين والمعاهدات الدولية.
- تشمل إجراء تعديلات واسعة النطاق في الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المتعلق بـ «الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل»، وكافة المواد الأخرى بقانون العقوبات التي تتعلق بنفس المضمون، وذلك لأن تلك النصوص التشريعية تحتوي على صياغات مطاطة، ومصطلحات تجريمية مبهمة تؤدي إلى تكريس إطار عقابي واسع، يسمح بخلق مناخ من الترويع، ويتيح لجهاز الأمن الوطني الاستقواء في مواجهة المواطنين بسلطات واسعة تغري على إساءة استعمالها»[١].
- أن ينص قانون الشرطة الجديد على تعيين نائب لوزير الداخلية لتمثيل المجتمع المدني بترشيح منها، يكون له سلطة التفتيش والرقابة والاضطلاع على المستندات والمحاضر والأوراق داخل أقسام الشرطة، وكتابة التقارير وعرضها على مجلس الشعب مباشرة للبت فيها.
- نتفق مع التعديلات التي أجريت على أحكام القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم هيئة الشرطة، والذي وافق عليه مجلس الشعب[٢] بتاريخ ٤-٦-٢٠١٢، وتضمن تعديلات كان أبرز ملامحها تقليص صلاحية المجلس الأعلى للشرطة فيما يتعلق بحق تأديب الضباط، ومنح هذا الحق لوزير الداخلية مع اعتبار رأي المجلس «استشاريًّا»[٣]، كما نص على «تنظيم الشؤون الوظيفية للضباط والأفراد

(١) انظر: المبادرة الوطنية لإعادة بناء الشرطة، على الرابط التالي:
http://www.policeforegypt.org/docmain.html#1

(٢) راجع خبر موافقة مجلس الشعب على قانون هيئة الشرطة الجديد على الرابط التالي:
http://almesryoon.com/permalink/11129.html

(٣) كان المشروع المقدم الي مجلس الشعب قد نص بعضه على أن: يستحق أعضاء الشرطة بدل طبيعة عمل وبدلات مهنية متعلقة بأداء الوظيفة، أو بسبب الحصول على مؤهلات علمية معينة، ويحدد وزير الداخلية شروطَ وأوضاع استحقاقها وفئاتها بعد موافقة مجلس الوزراء، كما نص على بعض المعايير بخصوص تنقلات الضباط وبعض الشروط في الجزاءات التأديبية، وأن يحل مدير المصلحة المختص أو من في حكمه محل الوزير أو مساعد الوزير في تطبيق أحكام بعض المواد من القانون، وأن تستبدل عبارة المحكمة العسكرية بعبارة المجالس التأديبية. وغيرها من التعديلات، ويمكن قراءة المزيد منها على الرابط التالي:
http://www.elwatannews.com/news/details/1904

وقواعد تعيينهم وتنقلاتهم وترقياتهم، وقواعد التأديب والأجازات والإعارات والانتدابات، بالإضافة لجداول المرتبات للاستفادة من العنصر البشري داخل وزارة الداخلية في دعم السياسات الأمنية، وتحسين الأوضاع الوظيفية لأفراد الشرطة، وأبرزها استحداث فئة جديدة ضمن أعضاء هيئة الشرطة هي فئة «ضباط الشرف»، التي يترقى فيها أمين الشرطة إلى «ضابط شرف»[١]، وتمثل هذه التعديلات استجابة للحد الأدنى من المطالب والمقترحات.

ب- حسم جدل الصفة المدنية[٢] أو العسكرية أو شبه العسكرية بجهاز الشرطة في الدستور المصري[٣]: حيث سيترتب على كل صفة منها مجموعة من الأمور الهامة، فإذا كان مدنيًّا على سبيل المثال فلا يحق له حمل السلاح أو استخدامه إلا في ظروف ضيقة، وبأوامر مكتوبة، وليست شفهية. كما أن الطلبة لا يحتاجون فيه إلى الانعزال في كنتونات لتدريبهم على أمور عسكرية أو نظامية حادة، بل يكتفي فيه- مثلاً- بالتدريب لمدة ستة أو تسعة أشهر، والغالب أن الأفضل «الحفاظ على الطبيعة المدنية لجهاز الشرطة؛ واستئصال أي صبغة عسكرية أو شبه عسكرية التصقت بهذا الجهاز؛ فأدت إلى انفصاله عن المجتمع واستخدامه كأداة في يد نظام فاسد لترويع المواطنين»[٤]، وبالتالي»فالوضع الأمثل للشرطة هو ألا تكون ذات طابع عسكري بقدر الإمكان، فكلما زادت عسكرية الشرطة كلما قلت قدرتها على الاستجابة لمتطلبات المجتمع كما أنها ستعاني من مصاعب في إقامة علاقات مع الجمهور، كما أن العسكرة تجعل الشرطة أكثر عنفًا»[٥].

---

(١) انظر تفاصيل الخبر على الرابط التالي:
http://www.almasryalyoum.com/node/837226

(٢) تقضي المادة ١٣ من المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة «بأن تخضع الشرطة لسلطات مدنية، مع إضافة تعقيب مؤداه أن خضوع تنظيم الشرطة لمسؤولية مدنية من شأنه أن ينمي على أفضل وجه الطابع المهني للشرطة بما يلائم المجتمع المدني. راجع: أنيكي أوسي، فهم العمل الشرطي، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٣) فيما يتعلق بدستور ١٩٧١ فقد نص في الباب الثامن، المادة ١٨٤على أن «الشرطة هيئة مدنية نظامية، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية. وتؤدي الشرطة واجبها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والآمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون». ونص الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ في مادته الخامسة والخمسين على أن الشرطة «هيئة مدنية نظامية، تؤدي واجبها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب وفقًا للقانون».

(٤) انظر: المبادرة الوطنية لإعادة بناء الشرطة، على الرابط التالي:
http://www.policeforegypt.org/docmain.html

(٥) راجع: أنيكي أوسي، مرجع سابق، ص ٦٥.

و«في معظم البلدان تكون الشرطة مدنية في طبيعتها وأصلها، كما تكون تابعة لوزارة الداخلية أو العدل وليس لوزارة الدفاع، ويوجد في بعض البلاد، ومنها فرنسا وتركيا وشيلي نظام مزدوج؛ حيث تنشأ قوات الدرك من الجيش (وأحيانًا ما تندرج في السلم الوظيفي لوزارة الدفاع، ولكنها تخضع لسلطة محلية مدنية)، وتمارس عملها بعد الشرطة المدنية مباشرة»[١].

ت- النص في القانون على إنشاء محاكم متخصصة: من الهام عند الحديث عن الإصلاح التشريعي والقانوني؛ أن نذكر أهمية «التوسع في فكرة المحاكم المتخصصة، وإنشاء شرطة قضائية تتولى تنفيذ الاحكام مع أهمية النشر الفوري للأحكام التي تصدرها المحاكم من خلال صحيفة يومية تصدرها وزارة العدل، وتكون متاحة للجمهور[٢].

ث- حقوق العاملين في الجهاز الشرطي: من الهام أن يكون هناك نص- في القانون الجديد المزمع تشريعه- واضح عن حقوق رجل الشرطة أثناء الخدمة، والحق في مكان وظروف عمل آدمي، بما فيها تحديد ساعات للعمل، والحق في الخصوصية، والحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات، والحق في عدم التعرض للتمييز، والحقوق الخاصة بالإجراءات التأديبية أو الجنائية»[٣].

ج- تشكيل هيئة مستقلة من القضاء والنيابة لفحص الشكاوى المقدمة ضد وزارة الداخلية، ونقترح أن تَرِد هذه في قانون الشرطة الجديد.

ح- أن يحسم الدستور جدل مركزية ولامركزية جهاز الشرطة في مصر: «تقترن مركزية قيادة الشرطة في العادة بمركزية الإشراف. ففي النظام المركزي عادة ما يكون الشرطي مسئولًا أمام رئيسه المباشر، ويتسلسل هذا صعودًا إلى المستوى الأعلى (كبير المفوضين)، الذي يكون مسئولًا أمام الوزير أو المحافظ. أما في النظام اللامركزي فإن أفراد الشرطة المحليين- عادةً- ما يكونون مسئولين أمام العمدة (أو غيره من المسئولين المنتخبين أو المعينين، الذين يحاسبهم من هو أعلى منهم درجة، وصولًا آخر الأمر إلى الوزير). وبعبارة

---

(١) راجع: أنيكي أوسي، فهم العمل الشرطي، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢) انظر: موقع أصوات الشرق الأوسط، مقال بعنوان «التحديات التي تواجه إصلاح الشرطة المصرية»، ٢٨ مارس ٢٠١٢، على الرابط التالي:
http://www.middleeastvoices.com

(٣) انظر: أنيكي أوسي، فهم العمل الشرطي، منظمة العفو الدولية، ٢٠١١، ص ٤٧.

أخرى فإن أفراد الشرطة في النظام المركزي يخضعون للمساءلة داخليًّا، بينما تخضع القيادة لمساءلة خارجية، أما في النظام اللامركزي فإن إدارة الشرطة المحلية تخضع لمساءلة خارجية أيضًا»[١]. ويري البعض مثل «المبادرة الوطنية لإعادة بناء الشرطة» ضرورة تنظيم جهاز الشرطة وفقًا لنظام غير مركزي[٢] يسهل عملية التصدي للمشكلات الأمنية التي تختلف من محافظة لأخرى، لكن هذه القضية حساسة نوعًا ما وتحتاج إلى نقاش مجتمعي واسع حتى يمكن التوصل فيها إلى رأي توافقي.

خ- فيما يخص أجهزة السجون: من الهام التفكير في «نقل تبعيتها لوزارة العدل بدلًا من وزارة الداخلية، فضلًا عن إلزامها بالتعاطي الإنساني مع النزلاء.. بالإضافة إلى تحديد مواصفات السجون بالمطابقة للمعايير الدولية والإنسانية بنص دقيق ومفصل[٣]، وإعادة النظر في اللوائح المنظمة لعمل السجون. ويمثل التمويل المطلوب لتطوير قطاع السجون أحد المشكلات الرئيسية فيه للقضاء على التكدس، والتغلب على المشاكل النفسية والاجتماعية التي يعيشها المسجونون بعيدًا عن إقامة أهليهم وذويهم.

د- تطبيق قانون العاملين المدنيين على رجل الشرطة دون القانون العسكري، وبالتالي إلغاء القضاء العسكري المَنُوط به محاكمة أعضاء هيئة الشرطة.

ذ- تجريم استخدام السلطات للرصاص الحي لقتل المتظاهرين تحت زعم فض التظاهرات والاعتصامات إلا في حالات ينص عليها القانون وفق المعايير الدولية المنطبقة على حالات التعامل مع المظاهرات والإضرابات العامة.

ر- مكافحة الشغب يكون باستخدام الأسلحة الغير مميتة التي صممت لشل حركة شخص ما ومنع إلحاق أي إصابات مميتة بالأشخاص، أو أضرار دائمة بالأشخاص أو المباني أو البيئة. وصممت هذه الأسلحة بهدف توسيع مدى الخيارات المتاحة للقادة الميدانيين لإتمام أهداف متعددة كتأجيل أو منع الأعمال العدائية، منع تصاعد الأحداث

---

(١) راجع: المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢) يري البعض أن هناك معاني وغايات تحققها لامركزية المؤسسات على الأرض كدمج مواطني المناطق الحدودية وصعيد مصر في العمل الشرطي، وفهم الطبائع المختلفة للمجتمعات ومتطلباتها الأمنية، وبالتالي الوصول السريع لتحقيق الأمن، وتعزيز روح الشراكة بين المواطن وجهاز الشرطة. وبالتالي، أهمية النظر للامركزية جهاز الشرطة «كخدمة أمنية للمجتمع» على المدى الطويل، واقتراح خطوات محددة للوصول للامركزية في إطار مرحلة زمنية انتقالية كافية تضمن عدم انهيار المؤسسة الشرطية.

(٣) انظر مقالة: نحو إصلاح قانوني فاعل، ٢-٦-٢٠٠٨، على الرابط التالي:
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=136507

وخروجها عن السيطرة، حماية قوات الأمن، وتعطيل الأدوات والتكتيكات التي يستخدمها المشاغبون.

ويظل السؤال هل سيتم النص في الدستور الجديد- بشكل واضح- على مهنية هذه المؤسسة وحيادها، وإخضاعها للرقابة والمساءلة والقانون كبقية مؤسسات الدولة الأخرى، وتوضيح صلاحياتها وتقليص صلاحية وزيرها بحيث يكون ولاؤها للوطن لا لشخص الرئيس وحزبه ونظامه السياسي؟ وهل سيتم الفصل فيما إذا كانت هيئة مدنية بحتة أو نظامية عسكرية بدلًا من حالة تخبط الهوية التي تعيشها؟.

ثالثًا: مسار الإصلاح الإداري والوظيفي:

تكاد تجمع مفاهيم الإصلاح الإداري على أن هدفها الأساسي توفير الأدوات التي تساهم في حل المعضلات القائمة، مع السعي نحو تحقيق أهداف المرحلة التاريخية التي تعيشها أي دولة بكفاءة وفعالية. وبالتالي، فإن عملية الإصلاح والتغيير والتحديث لابد أن تكون قاعدة في كل مؤسسات الدولة الراغبة في النهوض. إن أي برنامج للإصلاح الإداري في المؤسسة الأمنية في مصر يجب أن يكون خاضعًا للتجربة والتقويم، وتساهم فيه كل الأطراف الفاعلة سواء كانت حركات شبابية، أو أحزاب سياسية، أو سلطة تشريعية، أو مجتمعًا مدنيًّا، أو وسائل إعلام، أو مواطنين عاديين، ولا تحتكره أو تخفيه المؤسسة الأمنية. فالوقت مُواتٍ لعملية الإصلاح، كما أن السياقات الثورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها مصر- الآن- تسمح بهذا، وتنادي به.

جهود وزارة الداخلية للإصلاح منذ الثورة:

وقبل أن نبدأ الحديث عن الإصلاح الإداري والوظيفي للمؤسسة الأمنية سيعرض البحث لجهود وزارة الداخلية منذ ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١، والوقوف عند مجموعة من المحطات الهامة، والتي سوف تتعلق بفهم أكبر، بل وتوضح ضرورات الإصلاح الإداري والوظيفي لمؤسسة الأمن في مصر.

■ في استطلاع للرأي صدر من مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في ٢٥ يناير ٢٠١٢م عن أسباب قيام الثورة؛ رأى ٨٢٪ أن قمع الشرطة كان أحد أهم أسباب قيام الثورة[١].

---

(١) راجع الخبر على الرابط التالي:
http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?id=64947738-a47d-4267-b4a52556-a1a2b613

■ في استطلاع قام به مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية[١] في شهر أغسطس ٢٠١١م؛ حظي جهاز الشرطة بأدنى مستوى من رضاء المواطنين حيث توقف مستوى الرضاء عن الداخلية عند ٤٣٪.

■ أوصي تقرير لجنة تقصي الحقائق التابعة لرئيس الوزراء السابق الفريق أحمد شفيق برئاسة المستشار عادل قورة عن أحداث الثورة ٢٥ يناير؛ بإعادة هيكلة الجهاز وتحديثه. كما أن تقرير لجنة تقصي الحقائق التابع للمجلس القومي لحقوق الإنسان انتقد بقاء الوزير في السلطة من ١٩٩٧م، وحمَّله مسئولية الفوضى والقتل[٢].

■ صدر في ١ فبراير ٢٠١١ قرار وزير الداخلية بتغيير شعار الشرطة الذي يقول «الشعب والشرطة في خدمة الوطن» ليحل محله الشعار السابق: « الشرطة في خدمة الشعب»[٣]. وقد كان حريًّا بالوزارة وقادتها أن يبدأوا مرحلة جديدة في تاريخ مصر وتاريخ الوزارة تقتضي عمليات تطوير وإصلاح جذري إداري ووظيفي من الداخل.

■ في مارس ٢٠١١، أكد وزير الداخلية الأسبق اللواء محمود وجدي أنه كان قد «أمر بالقيام بدراسة عاجلة لإعادة هيكلة جهاز أمن الدولة وتحديد اختصاصاته وأهدافه وآليات العمل بداخله، وفقًا لما شهدته البلاد من متغيرات في المرحلة الماضية، وأن إعادة هيكلة الجهاز تستهدف إحداث تغيير جذري في الأهداف والسياسات والاختصاصات بما يحقق المساهمة في تحقيق الأمن القومي للحفاظ على سلامة الشعب، والتأكيد على ضمانات المساواة بين جميع المواطنين»[٤]. لكن لم يتغير شيء إلا بتحرك الجماهير نحو المقرات التي كانت رمزًا لقمعهم وقهرهم وسحقهم.

---

(١) راجع تفاصيل الاستطلاع على الرابط التالي:
http://digital.ahram.org.eg/Policy.aspx?Serial=612051

(٢) للمزيد حول التقرير كاملًا، على الرابط التالي:
http://www.nchregypt.org/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=443:-252011--&catid=43:201053-00-13-09-03-&Itemid=55

(٣) هذا الشعار الذي صدرت- قبل ذلك- عدة أحكام قضائية بعودته، لدرجة أن هناك قرارًا أصدرته المحكمة الإدارية العليا في بداية شهر يوليو سنة ٢٠٠٦ كحكم نهائي لإلزام وزارة الداخلية بإلغاء شعارها (الشرطة والشعب في خدمة الوطن)، وإلزامها بالعودة إلى الشعار القديم (الشرطة في خدمة الشعب)، حيث أكدت الدعوى التي رفعها أحد المحامين على عدم دستورية الشعار القديم، وعلى الرغم من قرار المحكمة بعودة الداخلية إلى الشعار الأول، إلا أن الداخلية لم تستجب.

(٤) راجع الرابط التالي:
http://www.albayan.ae/one-world/arabs/20111.1396836-06-03-

■ في ١٥ مارس، أصدر وزير الداخلية قرارًا بإلغاء جهاز مباحث أمن الدولة بكافة إداراته وفروعه ومكاتبه في جميع محافظات الجمهورية، وأصدر قرارًا بإنشاء جهاز أمني جديد تحت اسم «قطاع الأمن الوطني» يختص بالحفاظ على الأمن الوطني ومكافحة الإرهاب. ولم نعرف حتى الآن اختصاصاته سوى هاتين الجملتين، لكن الكثيرين يؤكدون على أن التغيير لم يطل سوى الاسم وحسب[١].

■ في ٢٤ مارس ٢٠١١، أصدر وزير الداخلية قراراته بتعديل قانون الشرطة، وتعديل القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة[٢].

■ في ٢٢ أكتوبر ٢٠١١، أصدرت وزارة الداخلية «مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العمل الشرطي»[٣]. تناولت رسالة، وأهداف، وواجبات، وحقوق العمل الشرطي المصري. وأكد المقدم أحمد دسوقي مدير إدارة الاتصال مع منظمات المجتمع المدني والإعلام «أن عقيدة وزارة الداخلية اختلفت بعد الثورة، وأن هناك جهودًا مبذولة من أجل إصلاح وزارة الداخلية، واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، إلى جانب وجود أهمية في التعاون المشترك والتواصل الإيجابي بين إدارة الإعلام ومنظمات المجتمع المدني، وأضاف أن فكرة إعداد مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات للشرطة جيدة، وجاءت تأكيدًا على توجهات الوزارة نحو الإصلاح والتطوير»[٤].

---

(١) راجع الخبر على الرابط التالي:
http://www.almasryalyoum.com/node/354500

(٢) في ٢٤ من مارس لسنة ٢٠١١م، أصدر وزير الداخلية اللواء منصور العيسوي العديد من القرارات، والتي تأتي في إطار جهوده لإعادة هيكلة جهاز الشرطة. وكان من أبرز قراراته تعديل قانون الشرطة، حيث قرر إلغاء مد الخدمة بعد سن الستين نهائيًا، وتعديل القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الخاص بهيئة الشرطة، كما وافق على أن يكون اختيار قيادات وأعضاء النادي العام لضباط الشرطة بالانتخاب الحر المباشر. كما وافق على منح الأجازات بدون مرتب لأبناء هيئة الشرطة على أن يكون الحد الأدنى لها ثلاثة شهور، وألا تزيد على خمس سنوات، مع اشتراط وجوب عقد عمل سواء في القطاع العام أو الخاص. راجع الخبر على الرابط التالي:
http://www.alwafd.org

(٣) مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العمل الشرطي، صادرة عن وزارة الداخلية، وهي تحدد رسالة جهاز الشرطة المصرية، وأهدافه، والقواعد التي يجب أن يُبنى عليها العمل الشرطي. راجع الخبر على جريدة الأهرام على الرابط التالي:
http://www.ahram.org.eg/Egypt/News/108441.aspx

(٤) راجع تفاصيل الخبر على الرابط التالي:
http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=693693&eid=4390

■ في ٢٠ فبراير ٢٠١٢م، أكد اللواء محمد إبراهيم وزير الداخلية أنه تم تشكيل لجنة شرطية من داخل وزارة الداخلية برئاسة مساعد أول الوزير رئيس المجلس الأعلى للشرطة، لإعداد مشروع هيكلة الوزارة بما يتلاءم مع دور الرسالة الأمنية الحالية، أما ما نشر في وسائل الإعلام عن وجود دراسات لإعادة الهيكلة تمت خارج الوزارة، فقد أكد أنه لا علم له بها على الإطلاق، وأشار أنه لا توجد أي قوائم تم إرسالها بأسماء ضباط أو غيره، وأن الإجراءات الأمنية فيما يخص إعادة الهيكلة تُجرى حاليًا من داخل اللجنة الشرطية المشكلة لذلك(١).

■ في ٦ مارس ٢٠١٢، أكد اللواء محمد إبراهيم وزير الداخلية أن الوزارة ستستغني عن تنظيم الحج والإشراف على الانتخابات، وأنه تم تشكيل لجنة لهيكلة وزارة الداخلية(٢).

ورغم الجهود الأمنية لوزارة الداخلية- فيما بعد الثورة- مما تعلنه الإدارة العامة للإعلام والعلاقات إلا أن بعض الأمور لا تزال على علَّاتها، ولا تزال التظاهرات بين العاملين في المؤسسة قائمة، ولا يزال المراقبون يرون أنه لم يتغير شيء فيها"(٣)، ولاتزال المؤسسة الأمنية أشبه بالصندوق المغلق الذي لا نعرف ممّ يتكون؟ وكيف تعمل وحداته الداخلية؟ ومَن يتبع مَن؟ ومَن يُصدر الأوامر لمن؟ وما اختصاصات كل وحدة أو إدارة؟ لذا فسوف تتناول الورقة أبرزَ النقاط الهامة في الإصلاح الإداري والوظيفي للمؤسسة الأمنية.

إن أهم الاقتراحات الهادفة للتطوير والإصلاح الإداري والوظيفي في عمل الجهاز الأمني يتمثل في الآتي:

■ **تطوير منصب وزير الداخلية**: وهنا ليس شرطًا أن يكون رجلًا عسكريًّا شرطيًّا، بل يمكن أن يكون مدنيًّا، وقد شهد التاريخ بهذا؛ فقبل (انقلاب/ ثورة ١٩٥٢) تولى سعد باشا زغلول منصب وزير الداخلية إلى جانب رئاسته للوزارة المصرية عام ١٩٢٤، كما أن المفكر والكاتب والمحامى الشهير أحمد لطفي السيد تربَّع على كرسي وزير الداخلية،

(١) راجع تفاصيل الخبر على الرابط التالي:
http://gate.ahram.org.eg/NewsContentPrint/4174552/6/.aspx

(٢) راجع الخبر على الرابط التالي:
http://shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=06032012&id=839be2a2-c5c74694--ab734420-c583a2f6

(٣) انظر آراء بعض الضباط والعاملين في وزارة الداخلية بعد الثورة على الرابط التالي:
http://www.ahram.org.eg/877219/145097/3/22/04/2012/.aspx

بل «إن منصب وزير الداخلية مثل غيره من مناصب الدولة ووزراتها ولسنوات، تولاه وزراء من أصول غير مصرية وليسوا من خريجي مدرسة البوليس، ولم يتدرجوا في المناصب الأمنية[١]. بالإضافة إلى تقليص صلاحيات الوزير وهيمنته على المؤسسة، وتحديد- وبدقة- صلاحيات ومسئووليات الوزير، وضرورة الفصل بين عمله السياسي والعمل المهني الشرطي المتخصص.

■ **إصلاح المجلس الأعلى للشرطة أو إلغاؤه: ويكون هذا بالآتي:**

أ- إلغاء تبعية المجلس الأعلى للشرطة لرئيس الجمهورية، وهناك مقترحات بنقل تبعيته إلى مجلس رئاسة الوزراء، وأخرى بالعمل على جعله هيئة مستقلة.

ب- تغيير عملية تشكيل المجلس بالاختيار من وزير الداخلية، وأن تكون هناك معايير واضحة ومحددة في انتقاء عضوية المجلس الأعلى للشرطة كحصوله على درجة علمية لا تقل عن الدكتوراه مثلًا، مع الأقدمية في عمله، وأن يكون مشهودًا له بالنزاهة ونظافة اليد.

ت- تنوع عضوية المجلس الأعلى من إدارات شتى سواء من الأمن العام أو إدارات البحث الجنائي أو المرور أو قطاع الشئون القانونية أو مصلحة السجون، و.. الخ، بحيث يكون هناك توازن في الاختيار، فضلًا عن وجود عناصر من خارج الشرطة كبعض القضاة.

ث- أن تكون هناك عناصر شابة في تشكيلة المجلس، تبدأ برتب: رائد، ومقدم، وعقيد، ولا يقتصر الأمر على اللواءات وحسب.

ج- «أن يُخوّل بالسلطة اللازمة لممارسة درجة ما من الاستقلال الذاتي في العمل تتيح له أن يحدد- في الإطار القانوني وإطار ميزانية للشرطة- وجوه تخصيص الموارد، وأسلوب التعامل مع حالات خرق القانون والنظام، وبذلك يتم الفصل بين ممثل الحكومة (الوزير) الذي يتولى المسؤولية عن إعداد السياسات العامة، ومراقبة تنفيذها ومراجعتها، وبين قيادة الشرطة التي تمارس صلاحيتها ورقابتها على إدارة العمليات التي تنفذها. بمعنى أنه ليس من حق الحكومة (وزير الداخلية، سواء كان مدنيًّا من خارج الشرطة، أو من الشرطة) أن تصدر إلى الشرطة توجيهات بشأن أسلوب تنفيذ عملية ما (كالقبض على شخص ما، أو فض مظاهرة معينة، أو منع اجتماع محدد، أو نقل ضابط)، بل يترك تقرير ذلك لمجلس

(١) راجع موقع وزارة الداخلية على الرابط التالي:
http://www.moiegypt.gov.eg/Arabic/About+Us/History/internalMinisterOffic

الشرطة الذي يتخذ قراره المهني وفقًا لما يقرره القانون وبغرض المصلحة العامة. وتقتصر توجيهات الوزير على السياسة العامة للشرطة من قبيل إعداد الخطط السنوية، ووضع معايير ومؤشرات قياس الأداء، والمعايير والقواعد العامة الترقي والتنقلات، والميزانية، وتوفير الموارد المادية والبشرية، مع الاحتفاظ بحقه في التدقيق في صحة الإجراءات التي تنفذها الشرطة»[١]. أي الفصل التام بين العمل الفني المهني المستقل للمجلس الأعلى للشرطة وبين العمل السياسي للوزير، بحيث لا يؤثر الوزير أيًّا كان شخصه على السياسات الأمنية المتفق عليها من المجلس الأعلى للشرطة.

■ **تقليص حجم المؤسسة الأمنية بما يخدم عملها:** تقوم وزارة الداخلية المصرية على هيكل تنظيمي ضخم، ومُترهل، ومعقد؛ بحيث يصعب تفهم سير تقسيم العمل أفقيًّا أو عموديًّا، فضلًا عن غياب الرغبة في قياس فاعلية الهيكل التنظيمي الموجود، واقتصار التغيير- حتى الآن- في مسمى قطاع الأمن الوطني بدلًا من قطاع أمن الدولة المنحل. (انظر مرفق الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية ص ٣٢). فتصميم الهيكل التنظيمي لأي مؤسسة يعبر عن الجانب الإداري فيها، والذي من خلاله تحقق المؤسسة غاياتها، والغايات في اختلاف وتطوير وتغيير مستمر، فما بالنا بثورة حدثت في يوم عيد الشرطة، ولا يزال سؤال التغيير قائماً.

■ **فصل عدد من الإدارات؛ ليست الداخلية صاحبة اختصاص أصيل فيها:** حيث «يتميز تاريخ وزارة الداخلية منذ نشأتها (باسم «نظارة الداخلية») سنة ١٨٧٨ بأنه- مع تطور المجتمع والدولة وتعقدهما- يتوالى خروج وظائف ومهام كانت تتولاها إدارات داخل الوزارة. وعلى سبيل المثال، فإن وزارة الصحة خرجت من رحم وزارة الداخلية، التي كانت تضم في بداية نشأتها «مصلحة الصحة العمومية»، كما أن كل مؤسسات الحكم المحلي، بما فيها وزارة التنمية المحلية ومناصب المحافظين.. الخ.. أصلها «إدارة البلديات والأقاليم» بوزارة الداخلية، وغيرها الكثير. وبناءً عليه، وفي إطار هذا التطور الطبيعي للمجتمع والدولة المصرية، فنحن نرى أن هناك العديد من المهام والوظائف التي حان الوقت لخروجها من رحم وزارة الداخلية إلى وزارات أخرى، أو لتصبح هيئات مستقلة [٢]». لكن

---

(١) راجع موقع بوليس مصر، على الرابط التالي:
www.egyptpolice.org

(٢) راجع: المبادرة الوطنية لإعادة بناء الشرطة، على الرابط التالي:
http://www.policeforegypt.org/docmain.html

البعض يرى العكس، وهو البدء- فورًا- بضبط عمل الوزارات الأخرى، وتحسينه؛ حتى تكون مهيئة لممارسة هذه الأعمال؛ حيث أن الانحراف والفساد الذي عمَّ الجهاز الاداري للدولة جعل اللجوء إلى الشرطة أيسر لضمان الجدية والانضباط، وهناك اقتراح ثانٍ بمنح سلطة الضبطية القضائية للعاملين في هذه الوزارات، بحيث تتيح لهم أداء عملهم. وفي ذات الوقت، تقليص دور أجهزة الشرطة في هذه الوزارات تدريجيًّا حتى لا يحدث خلل بها، والاكتفاء بضابط يعمل كـ«ضباط اتصال» تحسبًا لأي مكروه، على أن يقوم رجال الضبطية القضائية بهذه الجهات بأداء عملهم في حراسة أجهزة الأمن، التي يقدرها ضابط اتصال الشرطة بهذه الجهات، فيما يرى البعض الثالث الإبقاء على الوضع- الحالي- لأنه جزء من مشاركة الشرطة في أعمال المجتمع. ويمكن إيضاح الإدارات في الجدول التالي:

الإدارة التي يمكن إلغاؤها من جهاز الشرطة	الوزارة صاحبة الاختصاص الأصيل
تصاريح العمل	وزارة القوى العاملة.
المصنفات الفنية والمطبوعات	وزارة الثقافة.
شئون الحج	الأوقاف والسياحة.
التموين والتجارة الداخلية	وزارة التضامن.
التهرب الضريبي والرسوم	وزارة المالية (مكافحة التهرب).
المسطحات المائية	وزارة البيئة.
القضاء العسكري والمجالس التأديبية	وزارة العدل
السجون والزنازين الشرطية التي لا تخضع لرقابة القضاء والنيابة.	
شرطة المجتمعات العمرانية الجديدة	وزارة الإسكان.
شرطة رئاسة الجمهورية وشرطة مجلس الشعب والشورى إدارات عامة لخدمة البوابات	يُكتفى بخدمات الأمن العام في المنطقة.
الهجرة والجوازات والجنسية	وزارة الخارجية
الإدارة العامة للانتخابات	هيئة قومية مستقلة أو وزارة العدل

■ **استقلال جهاز الأمن الوطني عن وزارة الداخلية وخضوعه لرقابة القضاء والمجالس النيابية**، أو ضمه إلى جهاز المخابرات ليكون جهازًا «معلوماتيًّا» و«تحليليًّا» بحتًا، فضلًا عن تحديد صلاحياته وسلطاته بطريقة واضحة ومحددة.

■ **اعتماد معايير جديدة في الوزارة للترقي والتصعيد** بخلاف معايير الأقدمية، وطاعة الأوامر، وسلامة التقارير السرية، وغيرها من المعايير الموجودة الآن. وتغيير الوضع القائم الذي يتيح للقيادات العليا تجديد خدمة الضباط بعد رتبة المقدم سنويًّا، مما جعل هذه القيادات الوسطى تسترضي قياداتها للحصول على المد، لذا لابد من وضع معايير واضحة ودقيقة ومنضبطة للترقي والتصعيد تشمل- مثلًا- تقييم الأداء الوظيفي[١] داخل العمل الشرطي وعدم ترك المسألة للتقديرات الشخصية[٢]. كما تشمل هذه المعايير تعيينات مساعدي أول ومساعدي وزير الداخلية ورؤساء القطاعات ونوابهم ورؤساء المصالح والإدارات العامة، وليس بقرار من رئيس الجمهورية كما هو المعمول به حتى الآن[٣].

■ **تفعيل قطاع التدريب وقطاع الأفراد في وزارة الداخلية**: وتغذيته بالمتخصصين في إدارة الموارد البشرية، وتأسيس سياسة جديدة للتدريب والتأهيل للخدمة الشرطية، وإعادة

---

(١) فمثلًا تتكون هذه الاستمارة من أسئلة محددة من قبيل: مدى معرفة الموظف لمهام عمله بالتحديد، وهل يقوم بها؟ وهل لديه قدرة على إنجازها في الوقت المطلوب؟ وهل يلتزم في عمله بالجودة؟ وهل يتعاون مع زملائه؟ وهل لديه أفكار إبداعية لتطوير عمله؟ وهل يحافظ على مصادره؟ وهل يحقق أهداف المؤسسة ككل؟ وهل يتشارك في تحسين المنتج النهائي؟ وهل يملك القدرة على التخطيط واتخاذ القرارات؟ ومدى حسن المظهر والسلوك العام؟

(٢) حيث يشتكي عدد من الضباط رفضوا الاشتراك في قمع ثورة الشباب قبلها في مظاهرات عدة؛ فتم التنكيل بهم، وتراجعت تقديراتهم في التقارير السنوية إلى ضعيف، بعد أن كانت «امتياز» لأكثر من عشر سنوات، وهو ما يمكن حسب التعديل الذي حدث في قانون هيئة الشرطة، إن جاءت تقاريره بهذا التقدير (ضعيف) لثلاث سنوات أن يخرج من الخدمة.. فخروج الضابط إلى التقاعد من رتبة عقيد، وهي الرتبة التي يكون صاحبها قد تكونت لديه الخبرة، فضلًا عن المرحلة العمرية بما تفرض عليه أعباء مثل تعليم أولاده واحتياجاتهم المادية التي تستوجب استمراره في عمله حتى يفي بما يستطيع من هذه الاحتياجات ومعاشه لا يتجاوز ٨٠٠ جنيهًا، وهو ما يفرض عليه قبول القهر من القيادة الأعلى، وبالتالي ممارستها على الأدنى، ولا يستطيع أن يكون له رأي مخالف للسياق العام. راجع تحقيق بعنوان: ضباط الشرطة يطالبون بوثيقة إصلاح محاربة الفساد، للمزيد على الرابط التالي:

http://www.ahram.org.eg/Print.aspx?ID=64490

(٣) انظر المادة ٨ من الفصل الأول من قانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ والذي ينص على أن «يُعين مساعدو أول ومساعدو وزير الداخلية ورؤساء القطاعات ونوابهم ورؤساء المصالح والإدارات العامة بقرار من رئيس الجمهورية».

النظر في وسائل التأهيل الحالية، بحيث يصبح الشرطي «مهنيًّا» فعليًّا، ولن يتأتى هذا إلا عن طريق الدورات المتخصصة والمستمرة والمكثفة.

■ **تفعيل النادي العام لضباط الشرطة** بحيث يكون له دور تنموي وتطويري وخدمي للعاملين في الجهاز، وأن يكون مجلس إدارته بالانتخاب الحر المباشر من بين أعضائه.

■ **تغيير عملية تلقي البلاغات والشكاوى والمقترحات في الوزارة بالكامل**: أن يكون هناك برنامج يسمى بـ «Seible»، أو «Saap» أو غيرها من البرامج المعروفة لدى أصحاب التقنية الإلكترونية، هذا البرنامج يوفر وقتًا وجهدًا، ويمكن من خلاله متابعة الشكاوى منذ الإبلاغ عنها، ومن ثم سيرها، والرد عليها إلكترونيًّا فور وصولها. بالإضافة إلى نوعية خاصة من التليفونات التي تخصص للنجدة مثل التي تسمى بـ «Symposiem»، وتكون مسجلة ومراقبة، ويكون لها مجموعة من العاملين المهرة على التعامل مع الجمهور، ويمكن الاستفادة من خبرة شركات المحمول في هذا الصدد؛ بحيث تتركز المنظومة الأمنية في خدمة عملائها.

■ **تحديث أقسام الشرطة**: هناك عدد من الأفكار بخصوص تطوير أقسام الشرطة، منها مثلًا:

- دهان الأقسام بألوان مميزة ومختلفة عن حالتها الحالية، مع ترميم ما تم استهدافه.
- تعيين خريجي كلية الحقوق للعمل فيها بعد تدريبهم لمدة ٦ شهور.
- وجود ممثل عن جمعيات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني.
- وجود كاميرات مراقبة داخل القسم ومرتبطة بغرفة عمليات في المديرية، يكون مسئولًا عنها أحد العاملين في منظمات حقوق الإنسان.
- تعليق مدونة سلوك العمل الشرطي مع مجموعة من حقوق المواطن والشرطة وواجباتهم بأقسام الشرطة.

- تحديث الأقسام تكنولوجيًّا وفنيًّا.
- للمقبوض عليهم: توفير حق الاتصال بأهله وحضور محامي عنه، ومعرفة مكان وعنوان القسم والحبس، وأسلوب التعامل معه.
- الرد على استفسارات الجمهور وحسن الاستقبال وسرعة تسهيل الإجراءات.
- قيام كل قسم بتأسيس قواعد بيانات للمواطنين في محيطه، وربط الأقسام بعضهم ببعض إلكترونيًّا؛ بحيث يسهل عملية الوصول إلى أيه معلومات حال الرغبة فيها.

■ **الشفافية ونشر التقارير الأمنية:** مما يتيح عملية تداول المعلومات لزيادة الوعي لدى الجمهور؛ حيث إن الإمعان في السرية والتخفي ربما يحمل في طياته المزيدَ من التستر على حالات الفساد أو الاختلاس أو الانتهاك لحقوق الإنسان.

■ **التحديث التكنولوجي والإلكتروني للمؤسسة:** منها على سبيل المثال وضع مؤشرات ومقاييس أمنية علمية، وكذلك تجهيز كافة السيارات الشرطية بجهاز «الجي بي إس»GPS لتحديد مواقعها، وتحديث الموقع الإلكتروني، وزيادة الخدمات التي يقدمها، وتطوير إدارة المرور سواء في عملياتها أو أساليب عملها وخدماتها، وكذلك إدارة الأدلة والبحث الجنائي بالمديريات، وعمل خط ساخن للتبليغ عن مشاكل الطرق والاختناقات المرورية والحوادث سيساعد في سرعة حل هذه المشكلات اليومية، مما يزيد من السيولة المرورية، ويحفظ الأموال والأرواح، ويبني الثقة والتواصل بين الشرطة والمواطن، فضلًا على إدخال وسائل فنية حديثة في كل ربوع الوزارة.

■ **إعادة توزيع أجور العاملين في الشرطة:** بحيث يكون هناك حدان (أعلى وأدنى) للأجور داخل المؤسسة، ولا يكون هناك تميز بين من يعمل في جهات معينة أو مناطق جغرافية أو في مبنى الوزارة عن غيره من زملائه ودفعته ورتبته، بالإضافة إلى تخصيص زيادة في الرواتب بما يتناسب مع الوقت الإضافي الذي يقضيه الضابط في عمله، وحتى لا يضطر الضباط لأخذ الرشاوى أو غير ذلك. كما لابد من تبني رؤية شاملة عند زيادة

الأجور بألا يكون فئة دون أخرى، ولذا من الضروري مراجعة آثار زيادة رواتب ضباط الصف وفق التعديل الأخير لقانون الشرطة لما قد يثيره من تحفظات بين فئات الضباط، فالمراجعة لهياكل الأجور لابد أن تكون كلية ومترابطة وعادلة، وليست جزئية وتميز طرف دون آخر.

■ **تطوير أكاديمية الشرطة ومناهجها:** فيما يخص المناهج ينبغي العمل على أن تتضمن مواثيق حقوق الإنسان بشكل إجباري داخل مناهج الدراسة الخاصة بأكاديمية الشرطة ومواد إدارة الأزمات وعلم الاجتماع والنفس والفلسفة الأخلاقية والجمالية واللغات، كما يجب التدقيق في عملية الالتحاق بالأكاديمية، بحيث تكون هناك معايير للفرز والاختيار واضحة، بعيدًا عن الحصص الرئاسية أو البرلمانية أو حصص الوزير سابقًا. ويقترح البعض التخصص الدقيق من السنة الثالثة في الكلية، فدراسة ضباط المرور تختلف عن دراسة ضباط النجدة، تختلف عن مناهج ضابط المباحث.. وهكذا. كما ينبغي تبادل الخبرات الأكاديمية والعلمية مع العالم، وإتاحة فرصة أكبر لمحاضرين دوليين للحضور لأكاديمية الشرطة المصرية، وإلقاء المحاضرات على الطلبة، والعكس.

■ **إمداد الشرطة بمجندين من القوات المسلحة** من حملة المؤهلات المتوسطة للخدمة بالعمل الشرطي، وأن يتم هذا بصفة متدرجة ومنتظمة حتى يتم تغطية كافة الاحتياجات على أن تخصص هذه القوات في ثلاثة مجالات فقط، هي:

أ- مكافحة الشغب في إطار قانون التظاهر والاعتصام، حيث يتم تدريب هؤلاء المجندين تدريبًا راقيًا وعاليًا على مكافحة الشغب في إطار مراعاة كاملة لحقوق الإنسان على أن يستعان في ذلك بأرقي النظم البوليسية المعمول بها في مكافحة الشغب، ويكون لهم ملابس مميزة كما تكون هذه القوات مسئولة عن تأمين أي تجمعات سلمية في المظاهرات.

ب- تأمين الطرق السريعة في كافة أنحاء البلاد باستخدام مركبات مميزة ومدرعات لحماية الأفراد وتحقيق الردع العام، مع الربط الكامل بينها، وعمل إدارة

خاصة بهذه الطرق، ولا مانع من استخدام القوات في هذه المهمة القومية في المناطق الوعرة والحدودية والخطرة مع التنسيق الكامل بين الدوريات الطائرة والدوريات الراكبة.

ت- دعم الحملات الأمنية ومواجهة البؤر الإجرامية والحديثة: إن هذه المحاور الثلاثة سوف تساهم مساهمة فعالة في تحقيق الأمن العصري بصيغة مميزة، وذلك لتحقيق الأمن في الطرق ومواجهة الشغب، وكذا دعماً للحملات الأمنية، ومن الممكن إعطاء هؤلاء المجندين شهادات تمكنهم من العمل في شركات الأمن الخاصة.

■ **إنشاء الشرطة الشعبية**: وهي على غرار الدفاع الشعبي بالقوات المسلحة، وتتكون من فئات عمرية مختلفة على النحو الآتي:

أولًا: الشباب: بحيث يتم تشكيل مجموعات عمل تطوعية من الشباب في الأحياء، ويتم تدريبها على مساعدة المواطنين في الأزمات، مثل: أعمال الإطفاء والإنقاذ، وتنظيم المرور، والإبلاغ عن الجرائم، ومساعدة الشرطة على أداء دورها على أكمل وجه، والوصول إلى المجرمين في أوكارهم من خلال دورات تدريبية تطوعية بسيطة على هذه الأعمال.

ثانيًا: كبار السن: ممن تقاعدوا ولهم خبرة، ومنهم من يكون قيادة طبيعية في مكان إقامته من الممكن أن يساعدوا في حل المشكلات البسيطة التي تنشأ بين أهالي المنطقة الواحدة، وذلك من خلال لجان مصالحات للتخفيف عن كاهل الشرطة والقضاء، وخلق حالة من الرضاء العام في المجتمع، على أن تسجل أعمالهم ويتم متابعتها مع الأقسام.

ويرى البعض فشل هذه الفكرة خاصة أنها تعني إنشاء «مليشيات موازية»، وستؤدي إلى الفساد والرشوى كما حدث في دول الاتحاد السوفيتي السابق. وبالتالي، لابد من الفصل بين محاولة ترشيد العمل الشرطي باستخدام المتطوعين وبين تقنين ما يعرف بالدولة البوليسية،

فبدلًا من استغلال فقر وضعف المواطن والضغط عليه ليصبح «مخبر»، فإننا نفتح له بابًا قانونيًّا ليصبح «مخبرًا» ويسيء استخدام ما أوتي من سلطة في حيه، وتسيئ المؤسسة استخدامه. لا نرفض مبدأ فتح باب التطوع، ولكن نشترط أن يتم تنظيم العملية برمتها بإجراءات واضحة يتحمل بها المتطوع والوزارة المسؤولية الكاملة، إجراءات تمنع نشوء نوع جديد من أنواع الضبطية القضائية، وتهتم بتدريب المتطوعين، وتقوم على أساس انتماء كل المتطوعين بشكل رسمي وواضح للعيان لمؤسسة الشرطة بمهام واضحة ومسؤوليات محددة لا يستطيع المتطوع تجاوزها، على أن تكون في إطار قانوني واضح.

لكن يرى البعض إمكانية الاستعاضة عن ذلك بتعزيز الخدمة المجتمعية أو الخدمة العسكرية للمواطنين، ويُجرم من لم يؤدِّها.

■ **استحداث وظيفة ضابط محقق بأقسام الشرطة**، وهو ضابط تكون مهمته تلقي بلاغات المواطنين بأقسام الشرطة وفحصها، واتخاذ اللازم بشأن إحالتها للنيابة العامة، ويلتحق المرشح للدراسة الشرطية لمدة عام بكلية الشرطة، وبنفس الشروط- ويوفر ذلك ضابطًا محققًا فقط بالأقسام- ولا يستخدم في الخدمات والدوريات وغيرها من الأعمال الشرطية الأمنية العامة، حيث يكون مهيأ لذلك العمل، ويكون متصلًا بالموضوعات التي يقوم بها، علاوة على أن يكون لديه الاستعداد النفسي والشخصي للقيام بمهمته لعدم إرهاقه في أعمال أخرى، فيتلقى البلاغات ويفحصها، ويستقبل المواطنين في الأقسام.

لا نحتاج للكشف عن ضرورة عملية الإصلاح الإداري في الشرطة بل إلزاميتها، ولا تحديد الجهاز المسؤول عن الإصلاح الإداري الشرطي، وإنما في حاجة إلى قيادات واعية ومستنيرة وراغبة فعلًا في التغيير والإصلاح، أي باختصار «إرادة للتغيير»، وقبل كل هذا أن تكون عملية إصلاح الجهاز الأمني ضمن عملية إصلاح شاملة وأوسع يجاب فيها على أسئلة: في أي مرحلة نحن؟ ما الموارد المتاحة؟ وما المواصفات القياسية التي نرغب فيها؟ وما هي أولوياتنا الحالية؟ وما التضاربات المتوقعة؟ ومن يقوم بالمراجعات، والتقييم، وغيرها من الأسئلة الهامة والضرورية.

رابعًا: إدارة الجودة الشاملة في العمل الشرطي:

يعتبر مدخل إدارة الجودة الشاملة من أهم المداخل في عملية الإصلاح الإداري والمؤسسي؛ حيث يهدف إلى تحسين الأداء وتطويره بطريقة دائمة ومستمرة. وتعتبر إدارة الجودة الشاملة تغييرًا في الممارسة والتفكير الإداريَّيْن للمؤسسات الصناعية والإنتاجية والخدمية، ولهذه المدرسة مبادئ وقواعد وأدوات إحصائية لقياس الجودة بعضها بسيط والبعض الآخر معقد. فالجودة الشاملة تعد جهدًا تعاونيًّا لإنجاز الأعمال يعتمد على مواهب وقدرات العاملين والمديرين على حد سواء لتحقيق الجودة المحسنة والإنتاجية العالية باستخدام فريق العمل، واستخدام أدوات إحصائية مختلفة لقياس جوانب الجودة والعمليات الإدارية المختلفة.

ولهذه المدرسة انعكاس هام على العمل الشرطي، ولاشك أن هذا العمل عينُه في النهاية على المواطن الذي يعتبر بمثابة الـ «زبون»، والزبون في منطق الجودة الشاملة هو المرتكز الرئيسي في هذه المسألة، والجودة في تقديم الخدمة أحد الركائز الرئيسية أيضًا.

أولًا: تعريف الجودة:

هي السمات والخصائص الكلية للخدمة التي تطابق قدرتها على الوفاء بالمطلوب بحيث تكون مناسبة لوظيفتها واستعمالاتها. وبمعني آخر، هي أن تعكس المواصفات والحاجات.

تعريف الجودة الشرطية:

هي تقديم وتقييم الخدمات الشرطية وفق المعايير والأسس المتفق عليها في الوقت المناسب، وبتكلفة مناسبة، وبأشخاص مناسبين، ولفئة مناسبة من الجمهور. وحتى يمكن تحقيق الجودة الشاملة للخدمات الشرطية؛ لابد من عملية المشاركة المستمرة بين جميع أجهزة وإدارات الشرطة والجمهور لتقديم أعلى مستوى للجودة عبر خدماتها.

كيف يمكن للشرطة تحقيق أعلى مستوى لجودة الخدمات الشرطية من خلال أربعة معايير:

أولًا: القيادة:

ويأتي ذلك من خلال تحديد الرؤية والرسالة والتوجيهات المستقبلية للمؤسسة الشرطية، وكيفية التواصل مع جميع الفئات الشرطية، وإيجاد بيئة لتشجيع على الإبداع والأداء المتميز.

ثانيًا: السياسات والإستراتيجيات:

لاشك أن التخطيط هو طريق الجودة، ويبنى على الحاجات الحالية والمستقبلية لتحقيق أهداف المؤسسة الشرطية من خلال ثلاثة أسئلة، هي: من يحسن؟ ماذا نريد؟ كيف يمكننا تحقيق ما نريده؟

ثالثًا: الموارد البشرية:

العاملون في المؤسسة الشرطية هم الركيزة للعمل، والعاملون على تطويره، ويعتمد هذا المعيار على كيفية قيام المؤسسة الشرطية بتنمية وتحفيز وضمان مشاركة الموارد البشرية، وذلك من خلال:

أ. المناهج والأساليب التي تتبناها المؤسسة الشرطية لتحديد الاحتياجات المالية والمستقبلية من الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ الإستراتيجية الموضوعة وصولًا لتحقيق الأهداف العامة.

ب. ضمان مشاركة جميع فئات الشرطة في وضع الخطط والإستراتيجيات.

ج. إطلاق طاقات الإبداع لتحسين أساليب العمل الخاصة بالموارد البشرية مع تطويرها، وإتاحة الفرصة لها للمشاركة في أنشطة التطوير، واتخاذ القرارات، وتفويضها صلاحيات.

د. تحديد الاحتياجات التدريبية للموارد البشرية في مجالات العمل المختلفة.

هـ. تصنيف مهارات وقدرات الموارد البشرية بما يلبي متطلبات المؤسسة الشرطية.

و. وضع الخطط التدريبية التي تضمن تطوير مهارات وسلوكيات الموارد البشرية إزاء مواجهة المتطلبات الحالية والمتغيرات المستقبلية للعمل الشرطي.

ح. قياس مدى فعالية التدريب على الأداء والسلوك والتعرف على مؤشراته ونتائجه.

ج. الاتصال والحوار بين المؤسسة الشرطية والموارد البشرية.

ن. الاهتمام بجهود وإنجازات الموارد البشرية ومكافأتها وتقديرها.

رابعًا: إدارة العلاقة مع الجمهور:

لابد أن يكون الهدف هو الارتقاء بالأداء لتحقيق رضاء الجمهور، وهناك مؤشرات خاصة بعلاقة المؤسسة الشرطية مع المتعاملين ومستويات الرضاء من خلال:

■ مقاييس رأي المتعاملين من خلال (استبيان الرأي- الشكاوى، وحسب طبيعة الشرطة لتصميم هذا المقياس وفقًا لما يلي:

■ الانطباع العام عن عمل المؤسسة الشرطية (إمكانية الوصول- الاتصال- المرونة- المبادرة- الاستجابة).

■ الخدمات (الجودة- النوعية- درجة الاعتمادية- الإبداع- مدى ملائمة الخدمة).

■ تقديم الخدمة (سلوك وكفاءة الموظفين- النصيحة والدعم- معالجة شكاوى المتعاملين- تدريب المتعاملين على كيفية الحصول على الخدمة).

■ الشفافية (سهولة الحصول على المعلومات- سهولة الحصول على الخدمات- شفافية إجراءات الإنجاز).

تطبيق الجودة الشاملة بالمؤسسة الشرطية:

■ المواطن والمجتمع هما أساس عمل الشرطة؛ لذلك ينبغي العمل على خلق عقد اجتماعي إنساني بين الشرطة والجمهور، والعمل على تحسين الصورة الذهنية لرجل الشرطة لدى المواطن.

■ الجودة تأتي من خلال استراتيجية واضحة لتقديم الخدمات من خلال التعامل الراقي.

■ وضع الشخص المناسب في المكان، والعمل المناسب، وإعطاءه المعلومات التي يحتاجها المواطن.

■ الاهتمام بقياس الرأي العام حول الخدمات ومدى التقدم بها.

■ تنظيم العمل داخل المؤسسة وإشاعة روح العمل المشترك، والولاء المؤسسي.

■ تحسين وترقية بنية العمل المادية والمعنوية.

■ إستراتيجية مبادئ الجودة الشاملة في العمل الشرطي.

■ توفير الخدمة الشرطية للجميع على أساس المساواة والعدالة.

■ الاهتمام بكافة العاملين بجهاز الشرطة.

■ احترام حقوق الإنسان، ومعاملته بصورة حيادية.

■ سرعة رد الشرطة على كافة الاستغاثات والاستفسارات التي ترد إليها من المواطنين عبر كافة الوسائل.

■ المشاركة المجتمعية والشرطية في جودة العمل الشرطي.

ولتحقيق هذه المبادئ؛ يلزم ما يلي:

- تحديد أولويات مشروعات تحسين الجودة.
- توزيع فرق الجودة على هذه المشروعات.
- تحديد عمليات التطوير المستمر.
- التدريب في مجالات مهارات تحسين الجودة.
- المراجعة والمتابعة لعمليات الجودة.
- قياس التقدم في الجودة.
- الاعتراف بالتحسينات في الجودة.
- دمج أهداف تحسين الجودة في التخطيط الاستراتيجي للشرطة.

وبإنزال ما سبق على واقع الشرطة المصرية؛ فإننا نرى أن تكون رسالة الشرطة هي العمل على تحقيق حياة آمنة ومستقرة يتمتع فيها بالسلامة كل من يعيش على أرض مصر من خلال مجتمع (آمن– مستقر)، مع خفض نسبة الجريمة، والإسهام في تنفيذ العدالة بطريقة تضمن ثقة الجمهور.

مدونة سلوك رجال الشرطة للتعامل مع المواطنين:

- حسن استقبالكم ومعاملتكم باهتمام واحترام.
- أن تحصلوا على خدمة متميزة وعالية الجودة، ومعاملة عادلة.
- أن يستجاب لطلباتكم دون تأخير وفي الوقت المناسب.
- أن نوفر لكم– وبشفافية– المعلومات الدقيقة لكم عن خدماتنا ومتطلباتها بشكل واضح، وفي المواعيد المحددة لإنجازها.
- تبسيط الإجراءات، وتقليص زمن الخدمة لتحسين جودة وسرعة الخدمة المقدمة.
- أن نقدم لكم خدماتنا عبر القنوات المختلفة وفي الأوقات التي تناسبكم قدر الإمكان.
- نرجب بمشاركتنا الرأي في مستوى الخدمة والاكتفاء بها.
- تقدير جهود القائمين على العمل الشرطي، ومعاملتهم باحترام متبادل.
- توفير جميع الوثائق والأوراق الرسمية المطلوبة عند تقديم الطلب.

■ توفير جميع المستندات والمعلومات والبيانات المطلوبة بشكل كامل ودقيق لإتمام المعاملة بشكل جيد.

■ الصدق في التعامل والإبلاغ عن أي تغير في المعلومات والبيانات.

الأهداف الإستراتيجية للعمل الشرطي:

■ توفير الأمن والسلامة.

■ ضمان الاستعداد؛ وذلك بتوفير الاستجابة السريعة للحالات الطارئة.

■ المحافظة على ثقة الجمهور بتقديم خدمات متميزة وعالية الجودة.

■ الاستخدام الفعال للموارد المالية والتكنولوجيا.

■ العمل مع الشركاء، وتقدير جهودهم.

■ تشجيع الإبداع.

■ الرد على استفسارات موظفينا بشكل متعاون، وفي الوقت المناسب.

قيم الشرطة:

■ النزاهة.

■ الأمانة.

■ احترام حقوق الإنسان.

■ تقديم الخدمة بإنصاف.

■ التعامل مع المواطنين بعدالة ولباقة ولطف.

■ التشجيع على العمل الجماعي، والاعتراف بمساهمة الأفراد والمجموعة في تحقيق الإنجازات، ومكافأة أصحابها.

خامسًا: الإصلاح الأمني في ضوء بعض التجارب الدولية والعربية:

سوف نتناول هنا بعض التجارب الدولية في الإصلاح الأمني من خلال التركيز على السياق التاريخي للإصلاح، ودواعيه، وركائزه، وأسباب الإصلاح، والملاحظات البارزة في هذا الصدد. وسوف نبدأ بتجربة دول أوروبا الشرقية بالتركيز على دولتي: رومانيا ولتوانيا. ثم نتناول تجربة أمريكا اللاتينية لنركز على دول كوستاريكا والأرجنتين والبرازيل والدومنيكان والمكسيك. ثم نتناول أبعاد برامج الإصلاح الأمني العربي، وأبرز المبادرات

الدولية لإصلاح القطاعات الأمنية العربية، والملاحظات على هذا الإصلاح، وسوف نركز على تجربتي دولتي فلسطين والعراق.

لمحة عامة عن تجربة أوروبا الشرقية:

تعتبر أوروبا الشرقية من أهم المناطق وأولها التي شهدت عددًا من المبادرات والإصلاحات التي استهدفت إصلاح القطاعات الشرطية، وهذا يُعزَى لعدد من الأسباب على رأسها حالة التحول التي شهدتها الساحة الدولية في التسعينيات، والتي ترتبت على سقوط الاتحاد السوفيتي ونهاية الحرب الباردة، ورغبة الفاعليين الدوليين لعب دور إيجابي وفعّال في إنهاء تداعيات الصراع، فضلًا عن الرغبة في إنهاء حالة القطبية الدولية الثنائية، والانتقال إلى حالة من التعاون الدولي المبني على التعاون والتكاتف الإنساني، ويمكن إضافة سبب آخر غير مباشر، وهو ضمان عدم تكرار التجربة السوفيتية، واستهداف إمكانية إعادة إنتاجها من جديد، بالإضافة إلى رغبة الجهات المانحة الدولية التأكد من القضاء على فكر «إعادة التسليح» و»فكرة الميليشيات الشرطية»، التي كرّسها الاتحاد السوفيتي منذ نشأته الأولى.

وقد يكون لقرب هذه المنطقة من أوروبا ودول الاتحاد الأوروبي عاملٌ مساعدٌ على طرح عدد من المبادرات الإصلاحية التي يأتي من ضمنها الإصلاح الأمني والشرطي؛ لكي لا تكون هذه المنطقة المتاخمة لدول الاتحاد الأوروبي منطقة نزاعات. وقد يكون هذا أحد أسباب ربط الاتحاد الأوروبي قبول عضوية بعض هذه الدول في الاتحاد الأوروبي بضرورة الالتزام بكافة خطوات إصلاح القطاع الأمني والشرطي بالإضافة إلى احترام قوانين حقوق الإنسان في كافة الدساتير والقوانين المعمول بها داخل هذه الدول.

مما سبق، يمكن القول إن السياق العام للحالة السياسية والتاريخية والجغرافية في هذه المنطقة من العالم قد ألقى بظلاله على خصوصية عملية إصلاح القطاعات الأمنية فيها للأسباب التي ذكرناها أعلاه. ولعل أبرز هذه الدول التي شرعت في الاستقلال من الاتحاد السوفيتي، وكانت أسبق في البدء في عملية الإصلاح الأمني من خلال رغبتها في الالتحاق بالاتحاد الأوروبي وهي دولة ليتوانيا. ونتعرض بالتفصيل لهذه التجربة على النحو التالي:

١ - تجربة دولة لتوانيا في الإصلاح الأمني[١]:

لقد أدى التحول الديمقراطي في لتوانيا وما صاحبه من تطور في المجتمع وتدعيم سيادة القانون؛ إلى ضرورة مواكبة قطاع الشرطة لهذه الأوضاع الجديدة الداخلية والدولية، فكان لا بد من إعادة هيكلة كاملة تضمن تغييرًا جذريًّا في إدارة المؤسسة وطريقة التعامل مع المواطن، ودعم الدور الذي تمارسه وزارة الداخلية في المجتمع فيما يتعلق بتطبيق القانون دون تعرض للحريات العامة المدنية.

السياق التاريخي للتجربة:

قبل عام ١٩٩٠ كانت لتوانيا إحدى دول الاتحاد السوفيتي من عام ١٩٤٠- وحتى الاستقلال في ظل الاتحاد السوفيتي كانت تتولى وزارة الداخلية قطاعاتٍ من المليشيات المسلحة التابعة مباشرة للاتحاد السوفيتي، وكانت قوات ذات تسليح عالٍ، ودرجة عالية من العنف، وكانت المليشيات تُدار وفق مبدأ يسمّى (Double subordination) أي الخضوع لسلطتين: سلطة الاتحاد السوفيتي وسلطة الدولة، إلا أن سلطة الاتحاد السوفيتي كانت أكثر سطوة على سلطة الدولة، وكان أحد أهم الأدوار المنوطة بهذه المليشيات هو التصدي للتجمعات والمظاهرات العامة، من خلال التصدي لها بمجموعات مسلحة تتبع هذه المليشيات. شرعت لتوانيا بعد حصولها على الاستقلال على تطبيق برنامج يسمّى SSR، Social security eform، تم تطبيق هذا البرنامج بالشراكة مع حلف الناتو NATO والاتحاد الأوروبي EU بعدما طلبت لتوانيا الانضمام إليهم.

واجهت دولة ليتوانيا مشكلة كبيرة في حفظ الأمن الداخلي في أعقاب انسحاب مليشيات الاتحاد السوفيتي من الشوارع، فلم تكن للتوانيا شرطة داخلية أو جيش نظامي فضلًا عن حالة الخراب والدمار التي خلفتها القوات الروسية قبل الانسحاب، وكانت المشكلة التي تواجة لتوانيا تتلخص في الآتي:

١- بناء قوات جيش نظامية.
٢- بناء قطاعات شرطية وكيانات أمنية.
٣- بناء نظام قضائي عادل.

(1) Ursula C. Schroeder، Between Conflict and Cooperation: International Police Reform Efforts in، South Eastern Europe

وقد اجتازت لتوانيا هذه المعضلات الثلاث بدرجة عالية من النجاح في عام ٢٠٠٤، وعلى إثر هذه النجاحات؛ التحقت بالاتحاد الأوروبي، وحظت بشراكة الناتو.

دواعي الهيكلة:

لقد كانت لحالة الفوضى وارتفاع معدلات الجريمة وانتشار الأسلحة، وغياب سلطة القانون في الدولة الوليدة المستقلة حديثًا دورٌ كبير في الدفع الحثيث نحو تبني برنامج الإصلاح الأمني والشرطي في لتوانيا، فَفرض القانون في المجتمع لابد أن يتم بضوابط معينة تقتضي ضبط المخالف للقانون، والحد من الجريمة في إطار من التعاون مع المواطنين مما سيؤدي إلى السيطرة على البواعث الإجرامية، مما سيؤدي لتفعيل الدور الوقائي للشرطة، وتحديث هياكلها لتدعيم المساهمة المجتمعية، والحفاظ على حقوق الإنسان.

اتفقت الحكومة والبرلمان في دولة لتوانيا في عام ١٩٩٧م أن قطاعات الشرطة لا تتواكب مع هذه الرؤية فضلًا عن أنها لا تتماشى مع حاجات المجتمع المتطلع نحو الديمقراطية، وتم طرح مبادرة اجتماعية واسعة من أجل تفعيل هذا الإصلاح.

خلصت المبادرات المجتمعية إلى(1):

١- ضرورة تحسين نماذج الإدارة الشرطية لتنظيم العمل.

٢- تفعيل المحاسبة وتفعيل نظم المسئولية بدلًا من التبعية للسلطة الحاكمة.

٣- ضرورة الاستخدام العادل والعاقل للموارد بما يدعم روح المبادرة والتطور داخل قطاعات الشرطة.

٤- انطلاقًا من أن قطاع الشرطة والقطاعات الأمنية تقوم بوظيفة نبيلة في خدمة المجتمع؛ فلابد أن يحظى ضابط الشرطة- هو الآخر- بوظيفة محددة المهام والأجر تضمن له مستقبله، وتدعم فيه حس الوطنية والمسئولية بدلًا من إطاعة الأوامر والتبعية السياسية للقيادات الموجودة بالوزارة.

٥-وضعت المبادرة بوضوح أن رغبة لتوانيا في الالتحاق بالاتحاد الأوروبي معلقة على تفعيل هذه المبادرة لتكون القطاعات الأمنية والشرطية متماشية مع معايير حقوق الإنسان في الاتحاد الأوروبي.

---

(1) Alexandra Novosseloff، EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects (New York: International Peace Academy، 2004).

ركائز عملية الإصلاح الأمني في لتوانيا:

نص قانون إعادة الهيكلة الصادر برقم ١٣٣٦ في ديسمبر لعام ١٩٩٧م، والذي أقرَّه البرلمان في نفس التاريخ على أن تتم إعادة الهيكلة بما يحقق المتطلبات الآتية:

■ نص القانون على أن تلتزم الشرطة بكافة الضوابط والقوانين التي يقرها الاتحاد الأوروبي، ومن ثم فلابد من إلغاء كافة أشكال التسليح العسكري الخاص بالشرطة كما لابد أن يخضع القطاع الشرطي بالكامل للمحاسبة المالية والشخصية من قبل الجهات التالية، على الترتيب:

■ وزارة الداخلية.

■ وزارة المالية.

■ البرلمان.

■ المحليات.

■ كما نص القانون على أن يتم تبسيط الهيكل الإداري لكل قطاعات الوزارة بحيث يكون هناك علاقة بين الوظيفة التي يقوم بها القطاع وعدد الموظفين المسئولين عن هذه الوظيفة داخل القطاع.

■ كما نص القانون على أن تؤسس كافة قطاعات الشرطة على مبدأ خدمة المجتمع والمواطن، ومشاركته في رفع عبء الأمن من على كاهله حتى يستطيع أن ينتج، ويطمئن في عمله ومنزله.

■ كما نص القانون على أن تلتزم كافة القطاعات بالزي البوليسي الرسمي دون غيره حتى يتمكن المواطن من التعرف عليهم بسهولة.

■ نص القانون على أن عقيدة جهاز الشرطة الجديد تتمحور حول واجبهم في إقرار الأمن والأمان للمواطن، وحماية الممتلكات العامة والخاصة، وتطبيق القانون، ومنع انتشار الجريمة.

ملاحظات عامة على مشروع إعادة الهيكلة:

المحور الرئيسي لإعادة الهيكلة في لتواينا يمكن تحديده في مشروعين رئيسين[1]:

الأول: يتجلى في دعم اللامركزية.

الثاني: يتجلى في دعم اللاتسليح في قطاع الشرطة.

(1) See OSCE Secretariat، 'External Co-operation – the European Union'، OSCE، available at: http://www.osce.org/ec/13066.html.

ركزت لتوانيا على إخراج قطاعات الشرطة بمختلف مستوياتها من المركزية ومن التسيّس، وذلك ما وضحه قانون إعادة الهيكلة لعام ١٩٩٧، والذي شكّل إطارًا قانونيًّا عامًّا لطبيعة ومهام جهاز الشرطة.

ملاحظات على عملية الإصلاح الأمني في لتوانيا:

حدثت حالة من الردة الإصلاحية؛ فلم يكف القانون الجديد ولا التعديلات الإجرائية والمؤسسية وحدها على تغيير العقيدة الشرطية والأمنية في دولة لتوانيا؛ فظلت حالة اللاثقة بين الشرطة والمجتمع مستمرة، فضلًا عن أن آليات المحاسبة التي كانت ضعيفة في مجملها وكانت تتسم بالمركزية المطلقة.

مع استمرار إحساس المواطن بعدم الثقة في أداء الشرطة؛ قررت الحكومة في لتوانيا عام ١٩٩٩ تطبيق عدد من الإستراتيجيات الجديدة في الإصلاح تركز على مقدم الخدمة- أي الشرطي- تتمثل في الآتي:

- تغيير المناهج المقدمة للطلاب في «مدرسة الشرطة»، بما يناسب العقيدة الجديدة التي أقرها قانون ١٩٩٧.
- قررت دعم البرامج التدريبية للشرطيين في مرحلة ما قبل استلام العمل بحيث تؤكد هذه التدريبات العملية على ضرورة احترام مبادئ حقوق الإنسان والخدمة العامة كأساس لعقيدة الشرطي.
- جعلت الطلاب متمسكين بصورة الشرطي، التي تعكس دوره في المجتمع لا سلطاته في المجتمع.
- التركيز على جودة مقدم الخدمة «الشرطي»، وجودة الظروف التعليمية والتدريبية وجودة المناهج، فكانت المدرسة لا تقبل سنويًّا إلا (١٥٠) طالبًا في الدفعة، وتمنح (٣٣) مقررًا دراسيًّا في الدراسة العادية والدراسات العليا، كما تلزم المدرسة الطلابَ بعدد من اختبارات القبول التي تحدد فيها شخصياتهم ودرجة انضباطهم النفسي قبل أن يتم قبولهم داخل المدرسة. وتقبل المدرسة منتسبين لها من المدنيين حتى سن ٣٥.
- فيما يتعلق بتحسين أوضاع السجون فرض الاتحاد الأوروبي على لتوانيا ضرورة تحسين أوضاع السجون بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان المعمول بها في الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، وخاصة تلك المتعلقة بالصرف الصحي والرعاية الطبية ومساحة السجون وأماكن الأنشطة الرياضية للسجناء، على أن تطبق هذه المعايير ابتداء من عام ٢٠٠٨.

٢- تجربة دولة رومانيا في الإصلاح الأمني:

السياق التاريخي للتجربة[١]

إن التغيرات السياسية التي شهدتها رومانيا أواخر عام ١٩٨٩ في ديسمبر؛ أثرت بشدة على سلوك وطريقة تفكير المواطنين الرومانيين بعد حصولهم على الحرية، في الوقت الذي كان النزاع القائم في رومانيا قادرًا على خلق عدة مصادمات اجتماعية عنيفة.

إن إنشاء مناخ من الحرية في مجتمع كان يخضع للنظام الشمولي؛ جعل الأفراد مشتَّتين، ويسيطر عليهم إحساس بالذنب فضلًا عن حالة التردد التي أحس بها الأفراد في عالم الحرية الجديد، وهو ما **شهدته مرحلة الانتقال في أعقاب الثورة، والتي تمثلت في عدد من الخصائص:**

١- أن الأفراد كانوا غير قادرين على استعادة توازنهم.

٢- صعوبة تكوين رؤية واضحة للأوضاع والأحداث المتلاحقة.

٣- على الصعيد الاقتصادي، عمت الفوضى كافة القطاعات، والعمال والموظفون بدأوا يطالبون بحقوقهم وزيادة مرتباتهم التي ظلت ثابتة لسنوات عدة، ويطلبون التعديلات السريعة فضلًا عن الانخفاض الشديد في الإنتاجية.

٤- انهيار الاقتصاد الموجود، وأضحى المستقبل غير متوقع بكل المقاييس.

٥- على الصعيد الأمني، فقد أدت الأحداث الثورية في ديسمبر عام ١٩٨٩ إلى هدم وإحراق أقسام الشرطة في رومانيا، فقتل ما يقرب من ١٨ شرطيٌّ و٢٤ جنديٌّ، فيما جُرح ٢٤ شرطيٌّ و٣٦ من أفراد الشرطة، كما صاحب هدم المراكز حالة من حالات الغضب المجتمعي على قطاع الشرطة باعتباره رمزًا للقمع الذي مارسه النظام في فترات الطغيان.

٦- زيادة العنف أدت إلى حالة اقتصادية تشبه الكارثة، وكانت الجموع الغاضبة من الشعب تجتاح الشوارع؛ مطالبة بالثأر من الشرطة، فيما أدى غياب الأمن لانعدام حالة النظام وانفلات أمني بكافة الشوارع، فيما زادت الجرائم والقلاقل.

(1) See Gemma Collantes Celador، 'Police Reform: Peacebuilding through "Democra - ic Policing"?' International Peacekeeping 12، 2005، available at، http://www.osce.org/kosovo/19774

دواعي الهيكلة:

بعد عشر سنوات من التغيير كان لابد من طرح جديد للتطوير الذي يعني: إعادة الهيكلة والتحديث- لا فقط إدارة الفترة الانتقالية، حيث أثرت سلبًا الفترةُ الانتقالية على المواطنين، وجعلتهم يفقدون الثقة في كافة أشكال الإصلاح في جهاز الشرطة، فلابد من إعادة هيكلة جديدة وخلق شرطة جديدة قادرة على أن تحرز ثقة المجتمع، وخاصة في مرحلة حساسة شهدت انهيارًا تامًّا لهيبة الدولة، وهي الحقبة التي طالما أكد عليها الإعلام الروماني. وفي خطوات إصلاحية مؤسسية بدأت في ١٩٩٠ واستمرت لسنة ٢٠٠٠، هدفت إلى إعادة بناء الشرطة، وخلصت دراسة أعدت إلى الأسباب التالية:

- أن النظام كان صارمًا بطريقة متطرفة، في حين أن المجتمع تغير، وبقيت قطاعات الشرطة ثابتة تأبى أن تتغير.
- أن عقيدة الشرطة كانت مستمرة- في غالبها- على حماية النظام القمعي القائم.
- قرارات جهاز الشرطة كانت مسيسة بقدر كبير بحيث كانت ذراعًا سياسية أخرى للحاكم، وشكّلت سلطة سياسية فرعية على المستوى المحلي.
- حل جهاز الشرطة المبكر في أعقاب الثورة أدى لفقدان رجال الشرطة ثقتهم في أنفسهم، وخلق نزاع بين الصف القديم الذي كان يخدم النظام والصف الجديد الذي يحمل في طياته الثورة.
- في سنة ٢٠٠٠، كانت الانتقادات موجهة لجهاز الشرطة إثر استمرار عدم كفاءته وعدم قدرته على مواكبة التطورات المجتمعية، التي حدثت بعد عقد من الثورة رغم عملية إعادة هيكلته في عام ١٩٩٠.
- رغم المرونة التي أضحى يتمتع بها جهاز الشرطة لمتطلبات المجتمع، إلا أن قدرته على محاربة المجرمين بقيت ضعيفة؛ نظرًا لغياب أو تقليص الأدوات القمعية التي كانت تمتلكها الشرطة في التعامل مع المجرمين.
- على الرغم من تغيير الكوادر الشرطية وتغيير عقيدتها لخدمة المجتمع والمواطن، إلا أن الشرطة لم تكن قادرة على استعادة كسب ثقة المواطن ودعم المجتمع.

● الحالة السياسية غير المستقرة أدت إلى عدم الاتساق بين أداء جهاز الشرطة ومتطلبات المجتمع، مع وجود عدد كبير من فلول النظام والأفراد المنتمين في ولاءاتهم للنظام السابق[١].

ركائز عملية الإصلاح الأمني في التجربة الرومانية[٢]:

تركزت عملية الإصلاح الأمني في رومانيا على الآتي:

● إصدار قانون رقم ٢ في ديسمبر ١٩٨٩ بتحويل اسم قوات الأمن الداخلي من ميليشات إلى شرطة؛ حيث نص الدستور على أن يكون جهاز الشرطة خاضعًا لمجلس الأمن القومي.

● ١٨ ديسمبر ١٩٩٠ تبنى البرلمان القانون رقم ٤٠ الخاص بتنظيم وتأسيس وزارة الداخلية، التي نصّت المادة الرابعة فيه أن وزارة الداخلية تتكون من: قطاع الشرطة، حرس الحدود، الإطفاء، قسم التصريحات والجوازات، الهجرة، الأرشيف الخاص بالدولة.

● في عام ١٩٩٨ عَدل الدستور مكانة ضباط الشرطة.

● من ١٩٨٩ إلى ٢٠٠٠ كانت التغيرات متعلقة باسم الوزارة والزي والإمكانيات المتمثلة بالسيارات والتسليح والأسلحة والقوانين المتعلقة بالرتب هي فقط التي تغيرت، وذلك يرجع إلى أن القوانين المتعلقة بإعادة الهيكلة لم تأخذ في اعتبارها المصلحة القومية وطبيعة رجل الشرطة المحلي، كما أنها تجاهلت الخبرات الدولية ذات الصلة فأضحت كأنها عبارة عن نموذج مطلق ليس له أي أولويات.

● كما واجه البرلمان معضلة أخرى متعلقة بالمواجهات السياسية بين البوليس والمواطنين، التي اتهم فيها البوليس بالتحيز وممارسة السياسة من جديد.

---

(1) Co-operation Agreement on Local Government Assistance in South Eastern Europe between the Organization for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe، signed in Strasbourg، 17 November 2005.

(2) police reform in Romania، available at:http://books.google.com.eg/books?id=Wfxos5DU_0wC&pg=PA7&lpg=PA7&dq=police+reform+in+Romania&source=bl&ots=xf_TGyraNN&sig=ygc8rbx7AQxN5OkqRM12jlPACG4&hl=ar&sa=X&ei=PEz0T7bgNsndtAbMtcibBQ&ved=0CFQQ6AEwBA#v=onepage&q=police%20reform%20in%20Romania&f=false

● في عام ١٩٩٧ – ١٩٩٩ شهدت تأسيس بروتوكول تعاون يجمع إيطاليا وفرنسا وألمانيا وإنجلترا ينص على أن تقوم هذه الدول بتقديم المساعدة ومشاركة خبراتها مع قطاع الشرطة في رومانيا؛ من أجل وضع إطار عام للنهوض بالشرطة وإعادة هيكلتها.

● عملت رومانيا على جلب خبراء أجانب حضروا لوزارة الداخلية وأعطوا خبراتهم من خلال محاضرات للقيادات والضباط تعكس أهمية الإصلاح وإعادة الهيكلة، فيما أعاد البرلمان من ناحية إعادة تخطيط وتوزيع موازنة الدول بحيث تم تخصيص أموال أكثر لدعم قطاع الشرطة وتطويره، بينما عقدت عدد من المبادرات والشراكات الدولية في مجال التحقيق الجنائي ومنع الجريمة ودراسة علم الإجرام.

ملاحظات على تجربة الإصلاح الأمني في رمانيا (١):

■ استمر البوليس في ممارسة العنف المنوط تجاه المواطنين، كما أن نظام المحاسبة السياسية لم يُفعّل، فضلاً عن جرائم حقوق الإنسان التي يمارسها الجهاز ضد المحتجزين.

■ عدم قدرة النظام الجديد على تطهير قطاع البوليس من القيادات الفاسدة.

■ غياب القدرة على التنسيق والتفاهم بين وزارة الداخلية وقطاعات الدولة وخاصة في أوقات الكوارث، ففي أوقات الكوارث كان يلجأ لقطاع الشرطة لاستعادة دوره القديم في ممارسة القمع، وممارسة دوره القديم لحماية النظام وقمع الناس.

■ لم تكن هناك إدارة جيدة للموارد البشرية داخل قطاع الشرطة، فلم تركز إدارة الموارد البشرية على التعامل مع الإصلاح بجدية، فقد أخذتها على أنها تغيير من أجل إرضاء الجماهير، إلا أنها لم تعكس تغيرًا في نوعية رجل الشرطة وتأهيله النفسي، وتدريبه الميداني وقناعاته ومعتقداته فيما يخص وظيفته ودورها في المجتمع؛ مما أثر على دور الشرطة في المجتمع، وأثَّر على رؤية ضابط الشرطة لمستقبله المهني أنه غير واضح ويفتقر للضمانات.

■ العلاقة مع المجتمع: ظلت علاقة المجتمع بالشرطة كالطائر المحلق كلاهما متخوف من الآخر، مما انعكس على حالة من غياب الثقة بين المواطن والشرطي، فقد نشرت الوزارة ما يسمّى بـ «الكتاب الأبيض» لخلق حالة من حالات الشفافية مع المواطن. كما طرحت مبادرة لاستعادة الثقة في المواطن تحت اسم «الباب المفتوح»، إلا أنها وقفت عند حد المبادرات الشكلية ولم تُفعَّل على أرض الواقع.

---

(1) See، E.U. Criticizes Police Reform in Bulgaria and Romania،
http://www.nytimes.com/2012/02/09/world/europe/09iht-bulgaria09.html?_r=1

■ الفشل في إدارة الموارد البشرية واللوجستية: على الرغم من قرار البرلمان زيادة مخصصات وزارة الداخلية، إلا أن الفساد المتفشي داخل الوزارة حال دون الإدارة السلمية لهذه المخصصات، ففي عام ١٩٩٣ تم تجهيز قطاع الشرطة بموارد لوجستية جديدة متمثلة في سيارات وأسلحة ومكاتب ومنشآت ودوريات إلا أن غياب الصيانة والعناية الدورية والتطوير- فضلًا عن الإهمال- أدى إلى إهدار هذه الموارد، وعدم تجديدها.

■ حماية ضباط الشرطة: ظلت عقيدة حماية ضباط الشرطة لبعضهم البعض والتي عززها النظام السابق راسخة في الأذهان إلى الآن، وانعكس ذلك على التقييمات وبحوث الجودة المطبق داخل الوزارة، فالضابط المخطئ كان يجد قائدَه يتغاضى عن تقييمه بطريقة موضوعية تحت دعاوى حماية هذا الضابط من الخصومات أو الفصل من العمل؛ مما أدى إلى نتائج سلبية؛ فقد أضحى جهاز الشرطة عبارة عن تنظيم يحمي بعضه بعضًا.

■ لم تؤخذ خطوات جدِّية في تجريد «مليشيات الداخلية» من الأسلحة القمعية، وظلت تتعامل بنفس الأسلوب مع المواطنين مما أدى إلى استمرار القمع، وأضحى ثمن إعادة الهيكلة باهظًا؛ حيث أنه قد يؤدي في ظل وجود كميات التسليح العالية إلى حرب أهلية.

■ العلاقة مع الهيئات الأخرى: علاقة الداخلية مع السلطات الموجودة بالدولة لم تقف عند حد فرض سيادة القانون، بل تعدت ذلك إلى توجيه الأوامر للوزارات والهيئات الحكومية كما كانت تفعل المليشيات في النظام السابق. وهناك حالة من عدم الرضا داخل الهيئات الدولة من تعامل ضباط الشرطة معهم باعتبارهم أعلى مكانًا من كافة الموظفين في هذه الهيئات.

■ العلاقات مع الخارج: ظل الدور الخارجي لوزارة الداخلية مستمرًّا حتى مع انهيار النظام القمعي، فيكفي أن نذكر أن المتحدث باسم رومانيا لدى الاتحاد الأوروبي هو شرطي سابق في وزارة الداخلية، فيما يلعب قيادات وزارة الداخلية دورًا كبيرًا في العلاقات الدولية خاصة مع دول الأطلنطي والاتحاد الأوروبي، فمثلًا تعاملات رومانيا مع الناتو يقوم بها قياديُّون بالداخلية، وهذا لا يتماشى مع دور وطبيعة وزارة الداخلية في ضبط الأمن المجتمعي.

– لمحة عامة عن تجربة أمريكا اللاتينية:

السياق التاريخي للتجربة[١]

شهدت هذه المنطقة العديد من الانقلابات العسكرية؛ حيث كانت خاضعت لسيطرة الجيش، وقد أدى تزايد النفوذ العسكري إلى حالة من الصراعات الداخلية وانتشار الفساد والجريمة المنظمة. فضلًا عن غياب مؤسسات الدولة في القيام بدورها الوطني والاجتماعي والأمني.

صنفت أمريكا اللاتينية على أنها من البلدان التي تشكل سياساتها الداخلية من قبل قواتها المسلحة، كما تميزت على صعيد العلاقات الخارجية بالتوتر الدائم وحدَّة الصراعات بين دول المنطقة التي بلغت إلى حد الحرب مثل الحال بين السلفادور وهندراوس وما سمي آنذاك «حرب كرة القدم»، وكذلك الحرب بين بوليفيا وباراجوي التي عرفت» بحرب تشاكو»، وحرب الإكوادور وبيرو»حرب سينيبا»، بدأت الدول– بعد هذه الحالة من الإنهاك العسكري– تلجأ إلى إنهاء حالة الحرب واللجوء لحل الخلافات بطرق أخرى. كانت وظيفة الأمن في ظل هذه النظم الشمولية العسكرية تكفل القوات العسكرية التي تشبه الميليشيات أكثر مما تشبه الجيوش النظامية المتعارف عليها في دول أخرى.

في مطلع الثمانينيات، تغيرت خريطة القوى السياسية في أمريكا اللاتينية، وأصبحت معظم دول القارة في حالة تحول ديمقراطي من نوع خاص؛ حيث تذكر التقارير الدولية– التي تحدثت عن تجربة التحول الديمقراطي هناك– أنها «الاستثناء» وليست القاعدة، فقد بدأت الانتخابات الديمقراطية بالفعل في منتصف الثمانينيات، وبدأ العسكر ينسحبون من الحياة العامة، وانتقلت هذه الدول من النظام الأوليجاركي العسكري إلى طور التحول الديمقراطي.

دواعي الإصلاح:

ارتبطت عملية إصلاح القطاعات الأمنية بعملية التحول الديمقراطي الوليدة في القارة، إلا أن الملحوظة التي يمكن تسليط الضوء عليها هنا أن هذه الإصلاحات الأمنية تمَّت في غياب للميراث الديمقراطي أو التقاليد السياسية في العمل السياسي، لهذا كانت هناك حالة من الخلط الشديد بين إصلاح القطاعات الأمنية وإستراتيجيات الدفاع ومؤسسات الدولة

(1) See، Police Reform in Latin America.
http://csis.org/files/publication/120228_Johnson_PoliceReform_web.pdf

العامة، فكان إصلاح القطاع الأمني هناك يعني ضرورة تحويل الميليشيات إلى قوات نظامية تحت ما يسمى وزارة الدافاع التي لابد أن تنسحب من كافة الممارسات التي لها علاقة برسم السياسات العامة وتوجيهها، وخلق جهاز أمني يُعهد إليه بنتظيم أمن وأمان المجتمع، وإنفاذ القانون(١).

أدى هذا الخلط إلى غياب أي إصلاح أمني حقيقي في إطار عملية التحديث التي مرت بها هذه الدول، كما لم تفرد هذه الدول إعداد خطة متماسكة لمرحلة هذه الإصلاحات الأمنية خاصة في ما يتعلق بالسياسات العامة لهذه الدول.

لقد ألقت الحرب الباردة بظلالها على هذه المنطقة من العالم كغيرها من مناطق العالم المختلفة؛ فظهرت عدد من القوى الاشتراكية التي كانت منطقة من مناطق نفوذ الاتحاد السوفيتي، ولم تقف الولايات المتحدة إزاء هذا النفوذ المتصاعد للاتحاد السوفيتي، وقامت بمساندة النظم اليمينية المتطرفة لتواجة بها المد الشيوعي- في هذه المنطقة- حيث تعتبر الباحة الخلفية للولايات المتحدة الأمريكية. **ويمكن تلخيص الوضع الأمني في أمريكا اللاتينية في بداية السبعينيات بالآتي:**

- نظم عسكرية مكونة من مليشيات ومليشيات مضادة.
- نظم يمينية متطرفة تدعمها الولايات المتحدة.
- نظم شيوعية يدعمها الاتحاد السوفيتي.
- حروب إقليمية أو كما يسمى اصطلاحًا «حروب بالوكالة» بين الدول في هذه المنطقة وبعضها البعض.
- حروب أهلية داخل الدولة الواحدة بين المليشيات العسكرية والمليشيات التي تسعى إلى الانقلاب والسيطرة على السلطة.
- أوضاع متدهورة من الناحية الأمنية؛ بسبب تفشي الجريمة المنظمة والعصابات المسلحة المتخصصة في تجارة السلاح والمخدرات والبشر.
- أوضاع انسانية واقتصادية ضعيفة جدًّا؛ بسبب حالة الإنهاك من الحروب.

---

(1) The Politics of Police Reform in Latin America: Or Why Reining in Cops May be Harder than Controlling Soldiers، http://cddrl.stanford.edu/events/the_politics_of_police_reform_in_latin_america_or_why_reining_in_cops_may_be_harder_than_controlling_soldiers/

منذ بداية الثمانينيات من القرن العشرين انطلقت حركة التحول الديمقراطي والإصلاحات السياسية في قارة أمريكا اللاتينية ككل، اللهم إلا في بعض الدول التي يسيطر عليها العسكر، ثم حدثت حالة من عدم الاستقرار في هذه المنطقة من جديد في منتصف التسعينيات أدت إلى حدوث عدد من «الانقلابات العسكرية» من جديد، ووصل العسكر من جديد إلى السلطة، كما حدث في بارجواي عام ١٩٩٦ وفي الإكوادور عام ٢٠٠٠، ومن ثم يمكن تلخيص تجربة الأمن في أمريكا اللاتينية بأنها مهمة للتحول الديمقراطي، ولكنها غير كافية بسبب الأوضاع الأمنية المتدهورة وانتشار الجريمة المنظمة، والإتجار في المخدرات والسلاح والبشر فضلاً عن حالة العنف التي كانت تعمّ المجتمع.

بدأت عملية الإصلاح السياسي تتعافى في أعقاب عام ٢٠٠٣، إلا أن مشكلة الأمن والإصلاح الأمني في أمريكا اللاتينية بدأت في مواجهة معضل جديد يختلف عن المعضلات التي طرحت في الثمانينيات والتسعينيات. هذا المعضل كان ما يسمى «الإرهاب الدولي» الذي أصبح مصطلحًا رائجًا بشدة في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر عام ٢٠٠٣.

نماذج للإصلاح الأمني في أمريكا اللاتينة:

● **نموذج هايتي والدومنيكان وكوستاريكا**[1]: وهو نموذج فريد حيث لا يوجد في هذه الدول أي قوات عسكرية؛ للعديد من الأسباب، وإنما تتواجد فيها قوات إقليمية، أو قوات تابعة للولايات المتحدة الأمريكية، ومن ثم لم يكن مطلوبًا من هذا النموذج أي شيء بخصوص صلاحيات العسكرين في مجال تقديم الأمن والخدمات الاجتماعية.

● **نموذج البرازيل والأرجنتين**: نموذج مختلف؛ حيث اعتمد على النظام الفيدرالي، وهذا التقسيم انعكس على ضوابط العمل الأمني. ففي كل من هذه الدول قوى أمنية فيدرالية وقوى محلية متمركزة في كل ولاية، وبينهم تقسيم في العمل. ودرجات متفاوتة من التعاون على حسب الاختصاصات التي ينظمها القانون، ولا توجد في هذا النموذج أي نوع من الملاحظات الهامة في مجال عملية الإصلاح الأمني؛ حيث تعتبر من أهم وأنجح النماذج التي حصلت في المنطقة.

(1) Keeping Haiti Safe: Police Reform، http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/b026-keeping-haiti-safe-police-reform.aspx

● **نموذج كولومبيا والمكسيك:** نموذج معضل فيما يتعلق بملف الإصلاح الأمني؛ حيث أن هذين النموذجين يعبران عن سيطرة العسكر على مقاليد السياسة الداخلية كما يشهد هذان النموذجان تفشٍّي للجريمة المنظمة في المجتمع، وانتشارًا للإتجار بالمخدرات. كما مثَّل هذان النموذجان حالة سافرة للتعدي على حقوق الإنسان، كما تؤكد تقارير الأمم المتحدة والعفو الدولية؛ نظرًا للانتهاكات التي تمارس في حق الاطفال والنساء بدءًا من عمالة الأطفال والنساء، وغياب الحقوق والإتجار بالبشر. وهذا النموذج بحاجة إلى خطة إنقاذ أمني وليس مجرد إصلاحات.

تجربة دولة البرازيل في الإصلاح الأمني:

بدأت البرازيل حالة التحول الديمقراطي منذ منتصف الثمانينيات، مع انهيار النظام العسكري الذي سيطر على الدولة منذ الأربعينيات بسبب النزاعات السياسية المستمرة، والاختلافات التي ترتب عليها قفز العسكر على السلطة من عام ١٩٤٦-١٩٨٥.

في عام[1] ١٩٨٥ أُعطي الكولونيل فجيريدوا- آخر الرؤساء العسكر- وعدًا مكتوبًا بمنحه الحصانة الكاملة، وأن لا يمسّ بسوء هو أو عائلته، وعلى إثر هذه الحصانة خرج من السلطة بعد أن ألقى خطابه الشهير الذي قال فيه «فعلت ذلك؛ لكي تكون البرازيل ديمقراطية».

السياق التاريخي لتجربة الإصلاح الأمني في البرازيل[2]

ظلت البرازيل تعاني فترة انتقالية كبيرة من ١٩٨٥-١٩٨٩، حيث لا يوجد دستور ولا قانون قائم. كانت المظاهرات تعمّ البرازيل ليل نهار، فضلًا عن حالة انهيار العملة، والتضخم الكبير الذي أثر على المواطنين، وانتشار الجرائم المنظمة، والإتجار بالبشر، وغياب الردع الأمني لحماية المجتمع.

دواعي الإصلاح الأمني في التجربة البرازيلية:

تعتبر السياسات الاقتصادية والاجتماعية من أهم أسباب حالة التدهور الأمني في البرازيل؛ فقد أهملت المجتمعات الأكثر فقرًا، ولم تعتبر من الأولويات الرئيسية لتحقيق الأمن، في حين كانت هذه التجمعات بمثابة المأوى للخارجين على القانون، فقد أدى الإهمال الاقتصادي والاجتماعي والأمني في هذه المناطق المعدمة إلى فرض توجه منظم ناحية

(1) Political Reform in Brazil: Challenges and Opportunities، http://politicsinspires.org/2012/01/political-reform-in-brazil-challenges-and-opportunities/

(2) Ibid.

الجريمة بما يسمى من الناحية العلمية «تجريم الفقراء» «Criminalizing Poverty» فالأقل فقرًا لابد أن يعيشوا، وفي ظل عدم تواجد الدولة ارتموا في أحضان المهربين والعصابات المنظمة يعيشون في كنفهم ويحصلون على دخلٍ منهم، فكانت العصابات والجريمة المنظمة هي بديل الدولة في المناطق الأكثر فقرًا.

وقد كانت الكارثة الإنسانية في مايو ٢٠٠٥؛ عندما اشتعلت الحرائق في ساوبولو وريودي جانيروا، وعاثت العصابات في الأرض فسادًا؛ فقد أحرقوا عربات المواصلات العامة، وقتلوا ٤٣٦ مواطنًا، ١٩ منهم تم إحراقهم وهم أحياء، فضلًا عن اقتحام السجون، وإطلاق سراح المسجونين، وقتل أفراد الشرطة الذين كانوا بمثابة أهداف حيّة، وسيطرت المليشيات والمهربون على مداخل ومخارج المدن، وفُرضت غرامات سير على المارة [١].

ترك الضباط دون دعم مادي أو لوجستي يواجهون الموت، استمر الوضع الأمني المتدهور على مدار عام كامل حتى ٢٠٠٦، وأصبحت قضية الأمن قضية ملتهبة، كل جهة تلقي بتبعاتها على الجهة الأخرى، وقد أعدت الأمم المتحدة تقريرًا مُفصلًا عن أسباب هذه الأحداث الدامية كالآتي:

● ضعف قوات الأمن من حيث العدد والكفاءة والإمكانات، وغياب الأجهزة المعلوماتية والإستخباراتية، التي تعاون الأجهزة الأمنية فضلًا عن غياب إستراتيجية طويلة المدى للتعامل مع العصابات والجريمة المنظمة في البرازيل، مما أدى إلى تحول قطاع الشرطة إلى عائق يثقل كاهل الأمن لا عاملًا محفّزًا على تحقيقه وإنفاذ القانون.

● الحكومات المتتالية لم تنظر للملف الأمني كأولوية، بل تعدته لتركز على التحول الديمقراطي وتطبيق برامج سياسية إصلاحية تدعم التحول، وتدعم السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، إلا أنها تناست أن العلاقة الأبدية بين الأمن والديمقراطية من ناحية، وبين الأمن ونجاح السياسات الاقتصادية من ناحية أخرى. كما تناست أن المواطن لن يتفهم معنى الديمقراطية في غياب الأمن، فالأمن سلعة مكلفة لن يستطيع المجتمع وحدة تحقيقها، بل لابد أن تحققها الدولة للمواطن لتدعم المواطنة.

---

(١) لمزيد من التفصيل؛ راجع: فابيو بالمي جياني، تعزيز المواطنة عبر كفاءة الطاقة،٢٢ أبريل ٢٠٠٩، على الرابط:
http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2009/04/20090422132827snmassabla0.2718012.html#axzz1zfFDcRyq

● غياب جهاز أمني منظم يعمل على حلِّ المشاكل- من أساسها- من خلال التخطيط الأمني الإستراتيجي بعد المدى الذي من شأنه أن يتوقع المشكلة قبل أن تحدث «الأمن الوقائي».

● نظام السجون كان فاشلًا لا يصلح للتعامل مع طبيعة الجريمة المنظمة، وحجم تفشيها في المجتمع البرازيلي.

ركائز تجربة البرازيل في الإصلاح الأمني:

كانت المشكلة في البرازيل هي غياب الشرطة بمفهومها الحديث؛ نظرًا لسيطرة العسكر على الحياة السياسية، وعدم اهتمامهم بتطور قطاع الشرطة المَنُوط به حفظ المواطن، كما كان لمعدلات الفقر الكبيرة تأثير كبير على القطاعات المنتمية للجريمة المنظمة، فضلًا عن طبيعة هذه المنطقة فيما يتعلق بارتفاع درجة العنف والتحالفات بين الضباط الفاسدين والمهربين والمجرمين والعصابات، وغياب الإطار القانوني أو الدستوري الذي يمكن أن يحكم عملية الإصلاح الأمني. ركزت عملية إعادة الأمن وإصلاح القطاع الشرطي في البرازيل على:

أ- بناء اطار قانوني دستوري يؤسس لقطاع أمني جديد:

وضع الدستور في البرازيل في عام ١٩٩٠ [١]، وكان دستور فيدراليًّا، فقسم البرازيل إلى عدد من الولايات المستقلة المتحدة تحت حكومة فيدرالية واحدة. أنشأ هذا الدستور قانونًا للشرطة بنص المادة ١٤٤ منه، لتقسم الشرطة على خمسة مستويات، هم على الترتيب:

● الشرطة الفيدرالية على الطرق السريعة.

● الشرطة الفيدرالية لطرق القطارات.

● الشرطة العسكرية وقوات الإطفاء.

● الشرطة المدنية.

فيما تتبع الشرطة الفيدرالية- بنص الدستور- لسلطة الحكومة الفيدرالية، وتتبع الشرطة العسكرية والمدنية لسلطة الولاية الداخلية. مهمة الشرطة في البرازيل تتحدد كما

---

(١) بناءً على الدستور البرازيلي في ١٩٨٨، تعتبر جمهورية فيدرالية رئاسية، السياسة البرازيلية كتنظيم وإدارة أخذت من المنهج الأمريكي الشمالي مع أن النظام البرازيلي يتبع تقليدًا (رومانيًّا- جيرمانيًّا) مختلفًا عن النظام الأمريكي الشمالي، سلطة تنفيذية في أيدي رئيس الدولة، ويشاركه فيه رئيس الحكومة ورئيس الولاية، ويتم انتخابهم مرة كل ٤ سنوات توافق انتخاب الرئيس.

ينص الدستور في أمرين رئيسين، هما: حفظ المواطن بما يتضمنه ذلك من كافة الإجراءات الوقائية التي تجعل المواطن سالمًا من ناحية، فضلًا عن اتخاذ كافة التدابير لمنع الجريمة التي تضر بصالح المجتمع والمواطنين.

أما الوظيفة الثانية التي نص عليها الدستور: كانت متعلقة بالتحريات الأمنية التي من شأنها حل الجرائم، وتحديد مناطق تركز المجرمين، وغيرها. فقد كانت منوطة بالشرطة المدنية فقط دون الشرطة العسكرية على مستوى الولايات[1].

ب- معايير اختيار الضباط:

لا توجد في البرازيل مؤسسة تعليمية تابعة لجهاز الشرطة كما هو الحال في مصر، فوظيفة ضابط الشرطة وظيفة عامة مفتوحة لكل المواطنين، بشرط توافر عدد معين من المعايير الشخصية والبدنية والعلمية والوظيفية، كالآتي:

- أن لا يزيد سن المتقدم لأي وظيفة في قطاع الأمن لأي منصب- بدءًا من فرد الأمن أو فرد الشرطة والضباط ورؤساء الوحدات وغيرهم- عن ٣٠ عامًا، وأن لا يقل عن ١٨ سنة.
- أن لا يقل المستوى التعليمي لفرد الأمن عن الثانوية العامة.

ويشترط فيمن يتقدم لوظائف متعلقة بالبحث الجنائي:

- أن يكون حائزًا على درجة في القانون.
- أن يعمل في مجال المحاماة مدة لا تقل عن ٣ سنوات.
- أن يجتاز المتقدم اختبارات طبية وبدنية معينة.
- أن يجتاز المتقدم اختبار معلومات عامة.
- أن يلتحق ببرامج تدريبية خاصة للتدريب البدني والعسكري.
- أن يتم تقييم المتقدم ميدانيًّا في فترة التدريب قبل تعيينه في القطاع المناسب لقدراته.

---

(1) Report on security Sector Reform in Latin America and the Caribbean، http://www.ssrnetwork.net/publications/flacso.php

ج. معايير الجودة في القطاع الشرطي البرازيلي ((١)):

بدأ تطبيق معايير الجودة في القطاع الشرطي في عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧ بدءًا بدراسة عينة من قطاع الشرطة تلقت تدريبًا مطابقًا للمعايير الدولية في الجودة، وُجد أن الالتزام بهذه المعايير يضاعف من كفاءة عمل الشرطي وقدرته على الإنجاز.

فقد اختيرت شريحة من شرطة الطرق، التي تقوم بتفتيش السيارات، وتم تدريبهم على عدد من المعايير، منها:

- معيار حفاظ الشرطي على سلامته.
- معيار طريقة كلام الشرطي مع المواطن.
- معيار عدم الإساءة للمواطن.
- معيار الوقاية من الجريمة.

نتيجة التدريب على هذه المعايير كانت إيجابية للغاية على الشرطة والحفاظ على سلامة الشرطي من ناحية، ومنع الجرائم من ناحية أخرى؛ فكان يشترط أن يرتدي الضابط سترة مضادة للرصاص قبل بدأ قيامه بعمله بشكل يومي، وهو الأمر الذي أنقذ حياة العشرات من الضباط، فتذكر التقارير أن معدل ٥٠ ضابطًا يوميًّا، كان يعرض للاعتداء أو القتل أثناء ملاحقة المجرمين. بعد تطبيق معايير السلامة انخفضت هذه النسبة إلى ١٥ ضابطًا في المناطق الأكثر خطرًا. كما ينبغي أن يكون لكل شرطي زميل يقف على ما يُعرف بخط النار؛ لحماية ظهر زميله، بحيث يكون الاثنان يحميان خطي النار لكل منهما، وأن تشهر الأسلحة في وجه المتهمين، وتكون قريبة منهم، وأن لا يستخدم يده في الإشارة بفتح السيارة، بل يشير بسلاحه.

معايير التعامل اللفظي: ألزمت التدريبات الشرطة بالالتزام بإجراءات التعامل اللفظي مع المواطن، والتي لابد أن تبدأ بالابتسام للمواطن، أن يطلب منه السماح له بالتفتيش خوفًا على حياة المواطن، أن يعيد كل شيء إلى ما كان عليه في السيارة، أن يشكر المواطن على حسن تعامله وتعاونه مع جهاز الشرطة. تذكر التقارير أن بتطبيق هذه المعايير تنشأ علاقة إيجابية بين الشرطي والمواطن، وتجعل الأخير أكثر رغبة في المساعدة الطوعية. إلا أن الدراسات أثبتت أن ٣٠٪ فقط من الشرطيين كانوا يتقيدون بهذا المعيار دون الباقين.

---

(1) Ibid.

معايير الابتعاد عن الإساءة: بأن يتلوا على المتهم حقوقه، وأن يطلب منه عدم المقاومة حتى لا يتعرض للأذى أو الملاحقة بالأسلحة النارية، وفي حال هرب المشتبه فيه يطلق النار على قدمه اليسرى، مع إطلاق النار عن بعد، وليس من مسافة قصيرة، ولا يوجه الضابط السلاح إلى الرأس أو الصدر. وهذا المعيار لم يحقق النجاح المرجو؛ فهو محتاج لعدد من الضباط الحرفين المدربين فكان تطبيقه مخيبًا للآمال.

إن ما يميز تجربة البرازيل عما دونها من التجارب يتمثل في الإرادة السياسية للسلطة القائمة في البرازيل على إحداث مثل هذا الإصلاح من أجل تحقيق معدلات نمو حقيقية، فضلًا عن الرغبة الدولية في مساعدة البرازيل من أخطار الإرهاب والجريمة المنظمة والهجرة غير الشرعية، مما يشكل حافزًا إضافيًا للجهات المانحة لبذل الجهد والوقت والمال، لتحقيق تجربة إصلاح حقيقي هناك[1].

لمحة عامة عن تجارب الدول العربية

السياق التاريخي لتجربة الإصلاح الأمني في الدول العربية:

لقد أصبح مصطلح الإصلاح الأمني مصطلحًا رائجًا في معظم الدول العربية في الفترة الأخيرة، لعدد من الأسباب قد يكون على رأسها ارتباط الإصلاح الأمني بأجندات الدول الغربية تجاة المنطقة المتمثلة في التركيز على الجوانب الفنية في تقنيات العمل الشرطي، وفصل الجانب السياسي عن القطاعات الأمنية، وأخيرًا التحول الديمقراطي الذي بدأ في المنطقة مع ثورات الربيع العربي في تونس ومصر وليبيا وسوريا واليمن وغيرهم.

ولكي نقدم إطارًا تحليليًا دقيقًا لهذا الأمر؛ علينا أن ندرك عددًا من الخصائص الرئيسية لطبيعة القطاعات الأمنية في الدول العربية، منها ارتباط الأمن بمفهومه العام «بالسلطة القائمة»، وتدعيم أركانها كأهم هدف من أهداف الشرطة. فضلًا عن حالة القمع، وغياب احترام حقوق الإنسان في الممارسات الشرطية، واقتران الممارسات العسكرية بطبيعة العمل الشرطي، بحيث صبغة الشكل المدني العام للشرطة بالطبيعة العسكرية، كما يمكن إضافة

(1) For more details see‹ Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean'‹ FLACSO‹ Chile‹2007‹ available at‹
http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4084/report-on-the-security-sector-in-latin-america-and-the-caribbean

التداخل الشديد بين عمل الشرطة المدنية في الدول العربية والعمل الإستخباراتي بحيث يمكن أن نقرّ بقلب مطمئن هذا التداخل الشديد في كل البلدان العربية(١).

لقد أصبح إصلاح القطاع الأمني- لهذه الاعتبارات- يتمتع بدرجة عالية من الصخب في سياسات الدول العربية، وهو ما يعكس المكانة المرتفعة التي بلغها إصلاح القطاع الأمني باعتباره أداة وهدفًا لسياسات الإصلاح الغربية التي تُعنى بها الدول الكبرى والمنظمات؛ كما أشرنا في جزء سابق من الدراسة تحت مسمى(٢) «SSR»، «إصلاح القطاع الأمني» باعتباه مدخلًا للإصلاح السياسي والديمقراطي، فلا تتم الإشارة إليه مباشرة، وإنما من خلال عدد من الإجراءات السياسية الفنية المهمة للتحول الديمقراطي. ركزت برامج الإصلاح الأمني، (SSR)، في البلدان العربية على عدد من الأبعاد، على النحو التالي:

إستراتيجية المراقبة المجتمعية: بحيث تفعّل الكيانات الغير رسيمة المساهمةَ في العملية الديمقراطية على مراقبة مدى التزام الأجهزة الأمنية بعدم استخدام القوة المفرطة أو المميتة، والتزامهم بالقانون، فضلًا عن تأكيد التزام قطاعات الشرطة بالشفافية الإدارية من خلال نشر التقارير، وعرضها على الجهات المدنية المعنية، ونشر السياسات العامة للشرطة ومناقشتها مجتمعيًّا، فضلًا عن دعم الشفافية فيما يتعلق بالميزانيات المخططة لقطاعات الشرطة ونوعية التسليح.

وتركز أيضًا إستراتيجية المراقبة على ضمان جودة تدريب الوحدات الشرطية، وملاءمة هذا التدريب لحاجة المجتمع.

إستراتيجية المقدرة والتمكين: تهدف بالأساس إلى إصلاح قطاع الأمن من خلال قدرة القطاع الأمني والشرطي على التعامل بأعلى مستويات الاحتراف مع المهام المناطة إليه، والتي تبدأ من توفير الأمن إلى حفظ الأمن من أي شكل من أشكال التوتر، واستعادة الأمن في حالة الإخلال به، وإنفاذ القانون بأسلوب فعال، كفءٍ ومشروع.

(1) Anderson، Lisa، "Demystifying the Arab Spring"، Foreign Affairs vol. 90 iss. 3 (May-June 2011)، 2-7. Availableat: http://www.ssrresourcecentre.org/wp-content/uploads/2011/06/Anderson-Demystifying-the-ArabSpring.pdf،Arieff، Alexis، "Tunisia's Political Transition"، (Congressional Research Service: 15 April 2011). Available at: http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21666.pdf

(2) Egypt clashes erupt over need for police reform، http://www.middleeastvoices.com/2012/03/reforming-egypts-police-force-challenges-ahead-31971/

إستراتيجية التعاون: من خلال إعادة توجيه المنظمات، وتشجيع الثقة المتبادلة لتعاون بين المؤسسات الداخلية، وتطوير سبل التعاون لتتجاوز الحدود في الأمور التي تتجاوز حدود الدولة القومية كالإتجار في المخدرات والإرهاب[١].

مبادرات الإصلاح الأمني في الدول العربية:

سعت عدد من الجهات المانحة إلى تفعيل هذه الإستراتيجيات الثلاث في مجال إصلاح القطاع الأمني من خلال طرح عدد من المبادرات، التي تهدف إلى دعم الإصلاح السياسي بوجه عام، وإصلاح القطاع الأمني باعتباره محورًا مهمًّا في دعم عملية التحول الديمقراطي، ويمكن أن نلخص هذه المبادرات التي تضمنت محورًا كاملًا للأمن في ثلاث مبادرات أساسية، وهي على النحو التالي:

١- مبادرة دمج إصلاح القطاعات الأمنية الموجهة للدول العربية[٢]

وقد ظهرت هذه المبادرة أعقاب الحرب الباردة إثر التدخلات التي شهدتها هذه المنطقة تأثرًا بالحرب الباردة، فقد كانت الرغبة جامحة في استيعاب دول الاتحاد السوفيتي كلها في الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو؛ ليكون الوريث الشرعي في هذه المنطقة للاتحاد السوفيتي وحلف وارسو. طُرحت هذه المبادرة في الشرق الأوسط بهدف نزع السلاح الذي ذهب إلى هذه المنطقة من الاتحاد السوفيتي، بعدما ثبت لحلف الناتو فرار كيانات عسكرية من الاتحاد السوفيتي وهروب أسلحة كبيرة إلى منطقة الشرق الأوسط. وتزامن مع هذا الوضع السياسي ظهور مفهوم التنمية الذي يقوم على أساس النهوض الاقتصادي والعدالة في التوزيع، وإقرار القانون مما ساعد على دمج كل هذه الدواعي في مبادرة واحدة للإصلاح والتنمية.

طُرحت هذه المبادرة برعاية البنك الدولي، وكانت أبرز الدول التي عملت فيها هذه المبادرة هي فلسطين، من خلال بناء شرطة فلسطينية في أعقاب النزاع الفلسطيني في عام ١٩٩٤، ثم توقفت هذه المبادرة عند هذا الحد فلم تطمح لتحقيق الكثير في العالم العربي في فترة التسعينيات.

---

(1) http://www.coffey.com/our-businesses/coffey-international-development/our-expe - tise-9281/security-and-justice/police-reforms

(2) SSR initiatives، in Middle East، http://www.frient.de/en/publications-service/doc - ments/library/topic-guide-ssr-in-the-arab-middle-east.html.

ثم جاء التحول الكبير في توجهات المبادرة في أعقاب اعتداءات الحادي عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١، وقد أدى هذا التحول الكبير على المستوى الخارجي إلى تغير الدواعي؛ فنتج عن هذه المبادرة مبادرة أكبر تحت اسم «الشرق الأوسط الكبير» التي طرحها كولين باول في عام ٢٠٠٢، وكانت تهدف بالأساس إلى إحداث إصلاح عابر للحدود أمني بالأساس تحت ستار سياسي من فرض الديمقراطية(١)».

تحولت هذه المبادرة بعد أن تبنتها الدول الثمان الكبرى إلى «مبادرة الشراكة من أجل المستقبل»، والتي طرحت في عام ٢٠٠٤، وتفرع عنها عدد من الشركات الإستراتيجية يأتي على رأسها الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ودول المتوسط.

٢- مبادرة الاتحاد الأوروبي للإصلاح في الدول العربية:

طُرحت هذه المبادرة من خلال إعلان برشلونة في عام ١٩٩٥، والذي ركّز على دور القانون في إقرار الديمقراطية والتنمية «وكان أحد أركانها الأساسية الإصلاح الأمني، وطُرحت في عام ١٩٩٦ مبادرة أكثر تحديدًا متعلقة بـ «الإصلاح السياسي» ركزت في الأساس على مبدأ مراقبة المؤسسات غير الحكومية لقطاعات الأمن، ولم تكن ملزمة إلى حد بعيد للجهات الرسمية.

وتطور التعاون في عام ٢٠٠٥ لطرح مبادرة للدفاع عن حقوق الإنسان فيما يتعلق بتعامل القطاعات الأمنية المختلة مع حقوق الإنسان. وكانت تكلفة هذا المشروع «٢٥٠ مليون يورو»، اتضح فيما بعد أن هدف الاتحاد الأوروبي من طرح هذه المبادرة لم يكن الإصلاح الأمني على الإطلاق، بل كان يهدف بالأساس إلى القضاء على الهجرة غير الشرعية التي تأتي من جنوب المتوسط، ولم يهتم الاتحاد الأوروبي بمراقبة بنود المبادرة، فقد حدث أنه في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر غيرت معظم الدول العربية قوانينها المتعلقة بالتنقل ومعاملة المسافرين بما يتعارض مع حقوق الإنسان إلا أن الاتحاد الأوروبي لم يحرك ساكنًا، أو يبدي حتى اعتراضًا على هذه السياسات الأمنية.

---

(1) Said‹ Mohamad Kadry and Noha Bakr‹ “Egypt Security Sector Reforms”‹ Arab Reform Initiative‹ February
2011‹ Available at:
http://arab-reform.net/IMG/pdf/Thematic_Studies_Egypt_Security_Sector_Reforms-_Eng-.pdf.

٣- مبادرة الولايات المتحدة للإصلاح السياسي في الدول العربية:

اختلفت المبادرات الأمريكية عن من سواها؛ فقد كانت منذ البداية مبادرات موجهة لتحقيق أهداف إستراتيجية أمنية في المنطقة، والدليل على ذلك ما قيل- صراحة- من قبل مركز «هنري استمسون» للدراسات الأمنية في ورشة العمل التي عقدت بالتعاون مع دول مجلس التعاون الخليجي عن الإصلاح السياسي والأمني في عام ٢٠٠٦، فيما يتعلق بمبدأ المراقبة والشفافية السياسية والأمنية؛ فقد أقر المركز أن تفعيل هذه المبادئ في دول الخليج ومعظم البلاد العربية يتعارض مع الأهداف الإستراتيجية للولايات المتحدة في المنطقة، وهي ستة أهداف: محاربة «الإرهاب» حسب الرؤية الإستراتيجية الأمريكية، واحتواء إيران، وإمكانية الدخول إلى قواعد بحرية، وجعل الاستقرار في العراق لضمان بقاء القوات الأمريكية أطول فترة ممكنة، والحفاظ على العلاقات مع إسرائيل، وأمن الطاقة والإتجار بالسلاح.

هذه الأهداف لا تزال صالحة وسارية المفعول اليوم كما كانت قبل الربيع العربي، إلا أن مقاربة تحقيقها ينبغي تعديلها. بالإمكان وصف السياسة الأميركية في المنطقة بأنها حماية فرعية للمصالح الأميركية تجاه أنظمة صديقة في مقابل التخفيف من قمعها للانشقاقات الداخلية. لكسر هذا الإرث، ينبغي للولايات المتحدة أن تضع الأمن الإنساني، بشكل لا لبس فيه، فوق أمن النظام في إدارتها لإصلاح القطاع الأمني (SSR) وترسيخ مبادئ حقوق الإنسان في كل برامجه[1].

وهو ما يعني عدم جدية أي مبادرة إصلاح أمني على الإطلاق في المنطقة، ويعتبر نموذج الإصلاح الأمني في العراق دليلًا وشاهدًا على عدم جدية نوايا الإصلاح الأمني الأمريكية، فقد سعت الولايات المتحدة إلى تفكيك قوة الشرطة حتى تقوي نفوذها العسكري على الأرض، لا بنية الإصلاح. كما تبين عدد من التقارير الدولية أن الولايات المتحدة ركزت في عملية الإصلاح الأمني في العراق على ما أسمته قضايا الأمن «الصلبة»- أي ما يتعلق بالإمكانات والوسائل- متجاهلة قضايا «الأمن الرخوة»- أي المتعلقة برسم السياسات الإستراتيجية الأمنية وإدارة الموارد البشرية-.

(1) Carnegie Endowment for International Peace Arab Reform Bulletin: http://car - egieendowment.org/arb/.

وهو نفس الأمر الذي أكده «تقرير الكونجرس» عن ما تم إنجازه في ملف الإصلاح الأمني في العراق عام ٢٠٠٦؛ حيث قيل فيه إن الإصلاح شكلي، لا يوجد تقسيم مسئوليات بين الجهة المانحة والبرلمان والحكومة العراقية، فوزارة الداخلية موجودة بالاسم فقط، وعلى أرض الواقع تعيش في أجواء الطائفية والفساد واللامهنية.

ملاحظات على مبادرات الإصلاح الأمني في الشرق الأوسط(١):

لقد كان مفهـوم (SSR) معمماً إلى حـد كبير في مجتمع المانحين الدوليين على امتداد نحو خمس سنوات من التجربة، لكنه لا يزال مفهومًا جديدًا، وكان أبطأ في تجذره في الولايات المتحدة منه لدى شركائها الأوروبيين. إذ طورت الوكالات والإدارات الأميركية التي انخرطت في برامج إصلاح القطاع الأمني (SSR) مؤخرًا فقط؛ تعريفها الخاص له بإمكان الولايات المتحدة توزيع المساعدات الأمنية بأسلوب مشابه للمساعدات التطويرية، لم تكن قد تغلغلت وصولاً إلى المستوى الفعلي، أو تُرجمت بشكل فعال من السياسة إلى الممارسة، مما يؤدي إلى الاستمرار بالتركيز على مقاربات التدريب والتجهيز.

إن تحول النموذج المطلوب، تحديدًا داخل الحكومة الأميركية، لم يكن قد تبلور بالكامل حتى الآن. فبالرغم من كل التأكيد على تعزيز التحاق الحكومة بتدخلات بناء الدولة والإصلاح الأمني، لا تزال المساعدات الأمنية الأمريكية تتجه لأن تكون عبر إستراتيجيات يلحظ بها ثغرات في مجال التنسيق بين الوكالات والإدارات الأميركية الأساسية، وشوهد ذلك في الدعم الأميركي لعدد من برامج الإصلاح الأمني (SSR)، بما فيها تلك التي في الأراضي الفلسطينية، العراق وأفغانستان. هذا الافتقار للتنسيق لا يعني بأن الإدارات والوكالات الأميركية لم تتعلم الدروس من تجاربها بمسألة المساعدات، لكن الأمر يستلزم فهم أولويات السياسة الأمريكية التي تعتبر معيار التحرك على أرض الواقع.

(1) United Nations Development Programme، Arab Human Development Reports: http://www.arab-hdr.org/.

وفيما يلي نستعرض تجربتين عربيتين تمت عملية ما يسمى «الإصلاح الأمني» فيهما بدعم ورعاية أطراف خارجية كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة. والتجربتان هما فلسطين والعراق(١)، وذلك فيما يلي بيانه:

١- تجربة دولة فلسطين في الإصلاح الأمني:

السياق التاريخي للتجربة الفلسطينية في الإصلاح الأمني(٢):

عانى الفلسطينيون من فقدان نظام للأمن الجماعي منذ النكبة، وطيلة خضوعهم تحت الاحتلال الإسرائيلي منذ عام ١٩٦٧، كان انعدام الأمن الوطني سببًا أساسيًّا لتأخر النمو الاقتصادي والتطور اللازم لتحقيق حلم الاستقلال وبناء الدوله المستقلة.

لم يؤدِ تشكيل أجهزة الأمن الفلسطيني كنتيجة لاتفاق أوسلو إلى توفير هذا النظام للأمن الجماعي رغم وجود إرادة وطنية بهذا الاتجاه. فمن ناحية، لم تبنَ أجهزة الأمن الفلسطيني في إطار جسم موحد ومنضبط خاضع لقيادة واحدة، الأمر الذي أضعف بنْية هذه الأجهزة وأنظمة السيطرة والتحكم عليها. وأفقد السلطة الوطنية القدرة على توجيهها في إطار سياسة أمن وطني واضحة ومتكاملة. بل على العكس من ذلك، إذ أن تعدد القيادات والمرجعيات حول مؤسسة الأمن إلى مجموعة من الأجهزة المتنافسة والمتداخلة في الصلاحيات والوظائف، وفتح الباب أمام توسع القطاع الأمني وتوالد أجهزة أمن بدون إطار قانوني ينظم عملها ويحدد صلاحياتها. من ناحيه ثانية، لم تتبلور عقيدة أجهزة الأمن على أسس مهنية بالضرورة، الأمر الذي أحدث خللًا لدى رجال الأمن في فهم طبيعة مهماتهم وحدودها والسياسة التي يسعى الأمن للدفاع عنها وتحقيقها، واختلطت أدوار رجال الأمن بأدوار سياسية وحزبية واجتماعية. لقد كان لذلك أثر بالغ على مهنية أجهزة

---

(١) وبالطبع، فواقع الدولتين المحتلتين أدل على طبيعة التدخل الذي تم فيهما في هذا الصدد، لذلك يرجى قراءة التجربتين في ضوء كل من: الأهداف الستة للولايات المتحدة من إصلاح الجهاز الأمني في الدول العربية (الصفحة قبل السابقة من هذه الدراسة)، وكذلك ملاحظات الدراسة على كلتا التجربتين. (المحرر).

(2) Al-Shayyal، Abdurrahman and Shiv Bakrania، "GFN-SSR Regional Guide: Security Sector Reform in the Arab،Middle East"، Global Facilitation Network for SSR (October 2010). Available at:
http://www.ssrnetwork.net/topic_guides/documents/GFN-SSR_SSRinArabMiddleEast_Oct2010.pdf.

الأمن، وقدرتها على تنفيذ سياسة متكاملة للأمن الوطني. وإضافة إلى ذلك فإن أجهزة الأمن لم تعمل ضمن إطار قانوني دستوري، وذلك لضعف دور المجلس التشريعي في سن القوانين، وفي فرض الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن. إن ضعف العملية الديمقراطية وتشكُّل المجلس التشريعي الفلسطيني من لون سياسي واحد؛ أدى إلى إضعاف قدرة المجلس التشريعي ومنظمات المجتمع المدني من ممارسة دورهم في مراقبة السلطة التنفيذية بما فيها قطاع الأمن التابع لها، وجعل الباب مفتوحًا أمام الكثير من التجاوزات التي مست بالحقوق الأساسية التي يتمتع بها مواطنو الدول الديمقراطية. كما أدى غياب الرقابة إلى الفساد المالي والإداري الذي طال أيضًا أجهزة الأمن وأضعف مصداقيتها أمام الجمهور.

مرت تجربة الإصلاح الأمني في السلطة الفلسطينية بثلاث مراحل: يتمثل المحور الأول في إعداد الأبحاث. وفي هذا الإطار، يتم جمع وتصنيف وتحليل كافة التشريعات الأمنية التي كانت نافذة في فلسطين منذ العهد العثماني حتى هذا اليوم (بما فيها حقب الانتداب البريطاني، الحكم الأردني في الضفة الغربية، الإدارة المصرية في قطاع غزة، الحكم العسكري الإسرائيلي، والسلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة- بالإضافة إلى التشريعات الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية والسارية في مناطق السلطة الفلسطينية). وفي هذا الخصوص، يتطلع القائمون على البرنامج إلى اقتراح أجندة للإصلاح القانوني والمؤسساتي، وعرضها على الجهات المختصة من أجل اتخاذ القرار ذات الصلة.

أما المحور الثاني من الإصلاح الأمني فتضمن تقديم سلسلة من البرامج التدريبية لمجموعة مختارة من الأجهزة الأمنية الفلسطينية. فسوف تركز هذه السلسلة على تدريب أفراد هذه الأجهزة على بعض المهارات القانونية والعملية المحددة والمتعلقة بنطاق عمل كل جهاز ينضوون تحته. أما المحور الثالث من هذا البرنامج فيدخل ضمن إطار التواصل المجتمعي، ويستهدف أفراد المواطنين والتجمعات المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني، بما فيها المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام والمؤسسات الأكاديمية.

يركز برنامج «تعزيز الإدارة الرشيدة في قطاع الأمن في فلسطين» على الأولويات الرئيسية في عملية الإصلاح المنشود. وتتمحور هذه الأولويات حول مراجعة وتحليل التشريعات السابقة والإطار المؤسساتي الحالي كخطوة تمهيدية نحو الخطوات التالية الضرورية لإجراء الإصلاح. ومن جانب آخر، يوظف القائمون على هذا البرنامج نشاطات التدريب والتواصل

المجتمعي كمنتدًى للنقاش، والوقوف على آراء الجهات المعنية حول أعمال الإصلاح اللازمة على المستويَيْن التشريعي والمؤسساتي. وفي ذات الوقت، يتطلّع البرنامج في عمله نحو المستقبل؛ فبناءً على النتائج المتمخضة عن دراسة الإطاريْن التشريعي والمؤسساتي، يسعى البرنامج إلى تحديد الإجراءات الرئيسية التي سيتم إعداد الخطط لها على المديَيْن المتوسط والبعيد، مع التركيز على سدّ الفجوات التي يعاني منها النظام الحالي. وتشتمل هذه الإجراءات- من جملة أمور- على صياغة التشريعات والقرارات التنفيذية بشأن الإصلاح المؤسساتي، وإعداد أدلة التدريب، وتحضير إستراتيجية للتعليم المستمر، وإعداد الأدوات اللازمة لتفعيل الرقابة البرلمانية والقضائية، ورقابة المجتمع المدني على قطاع الأمن»(١).

تمثل وزارة الداخلية الفلسطينية الشريك الرئيسي لبرنامج «المساعدة في تعزيز الحكم الرشيد في القطاع الأمني في فلسطين من أجل إصلاح القطاع الأمني».

ركائز عملية الإصلاح الأمني لقطاع الشرطة الفلسطيني:

١ - المراجعة التشريعية والمؤسساتية:

تشكّل مراجعة التشريعات السارية التي تنظم قطاع الأمن ودراسة الهيكليات التنظيمية للمؤسسات الأمنية في فلسطين محورَ عمل برنامج «تعزيز الإدارة الرشيدة في قطاع الأمن في فلسطين».

تستمدّ التشريعات النافذة في الأراضي الفلسطينية المحتلة أصولها من الأنظمة القانونية التي سنّتها السلطات السياسية التي تعاقبت على حكم فلسطين منذ انفصالها عن الدولة العثمانية حتى هذا اليوم. ولذلك يعتبر النظام القانوني الفلسطيني، بما فيه التشريعات الأمنية، انعكاسًا للاحتياجات القانونية والأمنية التي أفرزتها تلك السلطات السياسية. وبالتالي تشكّل المنظومة القانونية الفلسطينية مزيجًا من التشريعات العثمانية (الإسلامية والأوروبية) التي سُنّت طوال الفترة الواقعة بين عامي ١٥١٦ و١٩١٧، بالإضافة إلى القانون العام البريطاني الذي طُبق في فلسطين بين عامي ١٩١٧ و١٩٤٨، والتشريعات الأردنية الصادرة في الضفة الغربية والقوانين التي أنفذتها الإدارة المصرية في قطاع غزة منذ عام ١٩٤٨ حتى عام ١٩٦٧. وأخيرًا، عمل الاحتلال الإسرائيلي على تعديل التشريعات

---

(1) Sayigh، Yezid، “Security Sector Reform in the Arab Region: Challenges to Developing an Indigenous Agenda»، (Arab Reform Initiative، December 2007). Available at: http://www.arabreform.net/IMG/pdf/Thematic_Study_SSR_Yezid_Sayigh.pdf.

في الضفة الغربية وقطاع غزة، بالإضافة إلى تطبيق قوانينه في باقي فلسطين المحتلة.

وقد ورثت السلطة الفلسطينية، التي أبصرت النور عام ١٩٩٤ بعد التوصل إلى اتفاقية للحكم الذاتي الانتقالي مع «إسرائيل» ضمن «اتفاقيات أوسلو»، مزيجًا من التشريعات الصادرة عن الأنظمة السياسية التي كانت تُعنى بأمنها هي أكثر من عنايتها بأمن الفلسطينيين. وفي الواقع، تعتبر التشريعات الأمنية الهجينة السارية في الأراضي الفلسطينية المحتلة متناقضة، ولا تلبّي احتياجات الفلسطينيين في الوقت الحالي. وفي سعيها لتجاوز هذا الفراغ القانوني والإرباك الناجم عنه؛ شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في إجراء الإصلاحات القانونية التي تستهدف قطاعها الأمني، والتي أفضت بدورها إلى تبنّي عدد من التشريعات الأمنية. ومع ذلك، لا تزال التشريعات الأمنية التي أصدرتها السلطة الفلسطينية عاجزةً عن التغلب على التحديات التي تفرزها الاحتياجات الأمنية للمواطنين الفلسطينيين. فقد كانت هذه التشريعات تصدر في العديد من المناسبات دون الاحتكام إلى إستراتيجية واضحة المعالم، كما كانت تصدر في خضمّ أحداث معينة أو استجابةً لضغوط خارجية. وبذلك فقد باتت الحاجة إلى إصلاح التشريعات الأمنية مُلحّة أكثر من أي وقت مضى.

يعمل الإطار العام التشريعي المتعلق بالإصلاح الأمني، على جمع وتصنيف كافة التشريعات الأمنية التي كانت ولا زالت نافذة في فلسطين. ومن شأن هذه التشريعات أن تضع الأساس للخطوة التالية من عمل المشروع- والمتمثلة في إجراء التحليل القانوني لهذه التشريعات. ويساعد جمع التشريعات الأمنية المذكورة وتصنيفها وتحليلها على توجيه الجهات القائمة على رسم السياسات والمشرعين والسلطة القضائية والمحامين والباحثين وغيرهم من الأفراد أو المؤسسات المهتمة؛ نحو تحديد القوانين السارية منها، مما يمكّن الأطراف المعنية من اتخاذ القرار الصائب حول كيفية التعامل مع تلك التشريعات، وذلك من ناحية إنفاذها أو الاستفادة منها عند صياغة التشريعات الجديدة أو تعديلها أو إلغائها من خلال إيجاد البدائل الجديدة التي تناسب السياق الحالي في فلسطين.

ويعتبر إجراء مراجعة مقارنة حول مؤسسات القطاع الأمني في دول أخرى في العالم من الجوانب ذات الصلة في هذا السياق. ولذا يقوم طاقم البرنامج بمراجعة الهيكليات التنظيمية للأجهزة الأمنية في بعض الدول المتقدمة، بالإضافة إلى الدول التي مرّت خلال فترات انتقالية التي تشبه فلسطين، والتي تبنّت عملية لإصلاح قطاعات الأمن فيها. ويساعد هذا

المنهج، الذي يقوم على دمج الجوانب القانونية والمؤسساتية مع بعضها البعض، القائمين على المشروع في التوصية بعدد من البدائل التشريعية والمؤسساتية المناسبة لفلسطين .وفي نهاية البرنامج يتوقع فريق العمل الخروج بمجموعة من الإصدارات البحثية على شكل سلسلة بعنوان «القانون والأمن» (١).

٢- تدريب الكوادر البشرية:

تشكل الدورات التدريبية- التي يتم اختيارها وتحديدها بعناية- المكون الثاني من مكونات البرنامج الثلاثة. في كل دورة من الدورات، سيتم التركيز على المرجعيات القانونية الفلسطينية والدولية. وفي هذا الإطار، توضح الدورة التدريبية التي تستهدف أفراد الضابطة القضائية- (مثلًا)- هذه الاستراتيجية المحددة.

ففي هذه الحالة، تتناول المواد التدريبية المقررة لعناصر الضابطة القضائية؛ المجالات التالية: موقع جهاز الضابطة القضائية ضمن المؤسسة الأمنية، العلاقات التي تربط بين هذا الجهاز وغيره من الأجهزة الأمنية والمحاكم ووكلاء النيابة، وظائف الجهاز وحقوق أفراده وواجباتهم، قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطينيَّيْن، معايير القانون الدولي المتعلقة بالموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، والالتزام باحترام حقوق الإنسان من جانب عناصر الضابطة القضائية، إلى جانب بعض الأمثلة المقارنة حول الصلاحيات الممنوحة لأجهزة الضابطة القضائية في دول أخرى. كما سيجري العمل على تحضير مواد قانونية ومؤسساتية أخرى للدورات التدريبية التي تستهدف المسؤولين عن مراكز الإصلاح والتأهيل والشرطة المدنية والشرطة العسكرية وجهاز الأمن الوقائي وغيرها من الأجهزة.

بالاستناد إلى هذه البرامج التدريبية والمواد المُعدّة لها، سيقوم البرنامج بعقد حلقة تدريبية مكثفة تضم بعض كبار الضباط من مختلف الأجهزة الأمنية. ويتناول برنامج التدريب المذكور أهم إجراءات الإصلاح التي سينفذها البرنامج على المدى القصير والمتوسط والبعيد. وبالإضافة إلى تقييم الدورات التدريبية السابقة التي نُظمت في هذا المجال.

يتولى طاقم البرنامج إعداد برنامج تدريبي لكل دورة من الدورات التدريبية. ويتألف كل برنامج تدريبي من مواد تدريبية تتضمن أوراقًا خلفية (حول الجهاز الأمني الذي يستهدفه

(1) Policing in Palestine: Analyzing the EU Police Reform Mission in the West Bank
http://www.cigionline.org/publications/2012/2/policing-palestine-analyzing-eu-police-reform-mission-west-bank

ذلك البرنامج، وتفويض الصلاحيات الممنوحة له، ومجالات اهتمامه وبدائل الإصلاح ذات العلاقة)، إلى جانب التشريعات المحلية ذات الصلة، والمعايير الدولية، ودراسات الحالة والتشريعات الصادرة في دول أخرى في هذا الخصوص. وسيتم استخدام البرامج التدريبية كأساس لإعداد دليل تدريب أو كتاب إرشادي لاستعمال قوى الأمن الفلسطينية. وقد يتم نشر هذا الدليل باعتباره منتجًا آخر من منتجات المشروع إذا ما توفرت الأموال اللازمة لنشره.

٣- التواصل المجتمعي:

يتمثل المكون الثالث من البرنامج بعقد سلسلة من اللقاءات المجتمعية، والتي تركز على محورين أساسيّين: الأول: يستهدف تعزيز العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسة الأمنية. ويعقد القائمون على البرنامج- بهذا الخصوص- سلسلة من اللقاءات التشاورية مع ممثلين عن كبرى المنظمات غير الحكومية الفلسطينية والدولية العاملة في المجال الأمني، إضافة لوسائل الإعلام والمؤسسات الأكاديمية المختصة بالتعليم الأمني.

أما المحور الثاني: فيستهدف المجتمعات المحلية وطلبة الجامعات، فينظم البرنامج جملة من اللقاءات في بعض الجامعات ومؤسسات المجتمع المحلي المنتقاة في مختلف المحافظات الفلسطينية. ويضم كل لقاء ممثلين عن المؤسسة الأمنية والمنظمات غير الحكومية والسلك الأكاديمي ووسائل الإعلام كمتحدثين. ويتألف الحضور في كل لقاء من طلبة الجامعات وأشخاص مهتمين من الجمهور العام. كما سيتولى طاقم البرنامج تحديد المواضيع التي يتطرق إليها كل اجتماع من الاجتماعات المزمعة. فيمكن أن تكتسب المواضيع الأمنية المطروحة للنقاش اهتمامًا وطنيًا عامًّا، أو قد تكون مخصصة لتناول ظروف محددة تخص المحافظة التي يُعقد فيها الاجتماع المعني.

يهدف هذا المكون من مكونات العمل على البرنامج إلى تحقيق ثلاثة أهداف في آنٍ واحد:

١- إتاحة الفرصة لطلبة الجامعات، الذين يمثلون كافة شرائح المجتمع الفلسطيني وقطاعاته، للمشاركة في عملية الإصلاح المنشود ورفع درجة وعيهم حول ضرورة إجراء الإصلاح، وحول أهمية مشاركة المواطنين فيه.

٢-تعزيز التفاعل ورفع مستوى التعاون بين المسؤولين المعنيين والمنظمات غير الحكومية، وجمهور المواطنين على صعيد عملية الإصلاح.

مشاركة أجهزة الإعلام المحلية التي تتكفل بتعميم النقاشات الدائرة حول المسائل الأمنية، ونقلها من المركز (في رام الله) إلى باقي المحافظات الفلسطينية.

ملاحظات على تجربة الإصلاح الأمني في فلسطين((١)):

- لقد أتاح البروتوكول الأمني في اتفاقيات أوسلو لإسرائيل أن تفرض إنشاء أمن داخلي قادر على حماية الاتفاق، ومنع وملاحقة أية أعمال عنف ضد الإسرائيليين، وجرى تطبيقه بالتعاون، وبدعم من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، فإصلاح القطاع ارتبط بشكل حصري بهذا الشق من الاتفاقية، ومنحت إسرائيل اليد العليا في مجال بنية المؤسسة الأمنية الفلسطينية، إضافة إلى أن الاتفاقيات سمحت لها بالسيطرة الأمنية على العديد من المناطق الفلسطينية، وتم حصر دور الأمن الفلسطيني بداخل المدن. وساعدت التدخلات الدولية وعلى رأسها الأميركية- سلبًا- في عملية الإصلاح بسبب انحيازها إلى الرؤية الإسرائيلية لدور المؤسسة الأمنية الفلسطينية. وشددت على أن عملية الإصلاح الأمني تستهدف تأهيل الأجهزة لمحاربة الإرهاب وقمع المجموعات المسلحة حصرًا.
- شكل التضخم العددي وقلة الخبرة والتداخل في المهام وفي الصلاحيات والتسييس العالي لأفراد الأمن وضعف المهنية والتدريب، إضافة إلى الضعف في تأمين الاحتياجات اللوجستية أبرز سمات هذه الأجهزة. وهي تعتمد بشكل كبير في نشاطاتها على مساعدات المانحين، إضافة إلى استنادها إلى الولاء الشخصي في عملية التنسيب والترفيع والرواتب. ونشأت أجهزة (أمن وقائي، مخابرات..) ذات امتيازات خاصة في حين أن المنتسب إلى الشرطة محروم منها. وكل هذا في ظل غياب قانون أساسي ينظم عمل الأجهزة الأمنية واستنساخ التشريعات من المصرية والأردنية، واعتماد عقيدة حماية النظام السياسي والولاء له، وليس القانون والنظام العام وخدمة المواطن. وعلى الرغم من وجود مرسوم بتأسيس مجلس أمن قومي منذ ١٩٩٤.

---

(1) ((Fixing Broken Windows”: Security Sector ***Reform in Palestine***، Lebanon، and Y - men an efficient penal and judiciary system، available at:
http://www.carnegieendowment.org/files/security_sector_reform.pdf

- وجود سلطة ناقصة السيادة لم تستكمل بناء مؤسساتها التشريعية والقضائية، إضافة إلى مقاومة سياسية لضرورة القيام بعملية إصلاح أو مساءلة القادة عن أعمالهم. وأشارت الدراسة إلى أبرز ما تضمنته قرارات المجلس التشريعي الفلسطيني.
- برزت مشكلة الولاءات السياسية بعد تشكيل حكومة من قبل حركة حماس، ورفض بعض مسؤولي الأجهزة الأمنية المنتمين إلى حركة فتح التعاونَ معها. وخلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات المتعلقة بإشكالية الإصلاح ونجاحه، وتخصّ تحديدًا تعزيز مبدأ حيادية المؤسسة، وتحسين مهنية العاملين فيها، وإخضاعها للمساءلة، ووضع قانون أساسي للقطاع الأمني، والاستناد إلى بيئة مؤسساتية تأخذ بعين الاعتبار الكفاءةَ والاحتراف مع القيام بعملية تدوير القيادات. هذا الإصلاح يعتمد أيضًا- حسب التوصيات- على ضرورة وجود تمويل وطني، ورقابة على الإنفاق، وتعزيز الشفافية في حقل الإنفاق(١).

٢- تجربة دولة العراق في الإصلاح الأمني:

السياق التاريخي للتجربة العراقية في الإصلاح الأمني(٢):

بعد الاحتلال الأمريكي للعراق ودخول قوات التحالف إلى العراق، أصبح الأمن معضلة كبرى بعد أن هدمت الحرب كافة مؤسسات الدولة، ونخرت الطائفية في عامود الدولة. وفي مارس ٢٠٠٤، وقّع الرئيس الأمريكي جورج بوش مرسومًا رئاسيًّا بنقل مسئولية برنامج مساعدة الشرطة العراقية من وزارة الخارجية إلى وزارة الدفاع وقيادة الأمن الانتقالية متعددة الجنسيات في العراق؛ لمواجهة موجة العنف المتصاعد.

كوّن الجيش الأمريكي «وحدات شرطة ثقيلة» حلّت محل الشرطة، وتم تشكيل وحدات كوماندوز جديدة من القوات الخاصة تعتمد على المقاتلين الموالين «للميلشيات الشيعية». وتم تزويد هؤلاء الكوماندوز بأسلحة عسكرية، وتلقوا تدريبات على مكافحة التمرد، وذلك دون التحقق من سجلاتهم الشخصية أو الجنائية. وفي بدايات العم ٢٠٠٦،

---

(1) Ibid.

(2) USIP Peace Briefing: ***Iraq's*** Interior Ministry: The Key to ***Police Reform*****،** ***available at:***

http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/26172/1/Iraqs%20Interior%20Ministry%20-%20The%20Key%20to%20Police%20Reform.pdf?1

اندمجت كل هذه الوحدات داخل جهاز الشرطة الوطنية العراقية. وبحلول صيف ٢٠٠٦، أصبح واضحًا أن العديد من وحدات «الشرطة الوطنية العراقية» متورطة في أعمال العنف الطائفي، وأنشطة «فرق الموت».

في الخامس من أكتوبر ٢٠٠٦، شطبت القوات العسكرية الأمريكية الفرقة الثامنة التابعة لمجموعة الشرطة الوطنية الثانية كليًّا من الخدمة، واعتقلت ضباطها بعدما شاركت هذه الفرقة في غارة على مصنع للأغذية في بغداد، واختطاف ٢٦ من «العمال السنة»، تم إعدام سبعة منهم. كانت هذه الحادثة من بين المبررات الرئيسة التي قرر الفريق الاستشاري المدني الأمريكي المكلف بتدريب الشرطة- بناء عليها؛ وقف فرق الشرطة الوطنية عن الخدمة لفترة محددة؛ حيث زعمت الجهات الأمريكية أنها تقوم بالتحقق من سجلات أفرادها وإعادة تأهيلها.

ثم أخضعت القوات الأمريكية أعضاء تلك الوحدات تدريبًا خاصًّا- وفقًا لمبادرة الإصلاح الأمني التي اعتمدها الكونجرس- لتحسين مهاراتهم في مجال الشرطة، وحثهم على احترام حقوق الإنسان وسلطة القانون.

ركائز عملية الإصلاح الأمني في العراق:

١- دعم قدرات «قوات الأمن العراقية»[1]:

القصور الحالي في «قوات الأمن العراقية» سيظهر بسرعة لو أُجبر العراق على الدفاع عن نفسه ضد قوات تقليدية من أيٍّ من جيرانه. بل وحتى الأمر الأهم على المدى القريب هو أن «قوات الأمن العراقية» سوف تواجه صعوبة خطيرة لو هاجمت أو حيَّدت بشكل مستقل تجمعات المتمردين في العراق المحصنة جيدًا. ومثل هذا الجهد سوف يبدو كثير التكلفة من الناحية المادية والبشرية بالنسبة لـ «قوات الأمن العراقية» أكثر [مما لو كان بديلها] قوة عسكرية متطورة بشكل أوسع. كما أنها ستحتاج إلى وقت أطول بكثير، ربما كثير جدًّا للتغلب على زخم انتفاضة محلية واسعة النطاق. وحتى وقت قريب استفاد قادة «قوات الأمن العراقية» من الدعم العملياتي الأمريكي السخي، لكن في ظل هذا الوقت من مواصلة التخفيض الأمريكي للقوات ونقلها إلى أفغانستان؛ فإن مظهر القوات العراقية

(1) Development and reform in policing in Iraq، available at:
http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub840.pdf

لا يناسب دولة كاملة السيادة لها جيران مسلحون جيدًا بأسلحة هجومية متطورة على نحو متزايد.

وعلى الرغم من أن التوجهات الحالية في تطوير القوات العراقية لا تعكس اتجاهًا استراتيجيًّا واضحًا، إلا أن هناك ثلاثة خيارات هي الأكثر قابلية للتطبيق في هذه اللحظة:

١. الاستمرار في الطريق الذي مهدته القرارات الأخيرة التي نصحت بها الولايات المتحدة، وهي بناء جيش وقوات جوية مطورة بحيث تُواجه العنف الداخلي وتعيق التسلل عبر الحدود من جانب المسلحين.

٢. بناء جيش يضم أعدادًا كبيرة من أنظمة الأسلحة الثقيلة والمطورة لضمان سيادة العراق وإعادة الدولة إلى وضعها الجيوسياسي الإقليمي البارز.

٣. مزيج من الخيارين الأولين، أي بناء قوات عسكرية قادرة على مساعدة (أو، إذا لزم الأمر، حلول محل) منظمات تطبيق القانون في مواجهة عدم الاستقرار المحلي، مع إظهار السيادة الوطنية وقوة النظام للمواطنين العراقيين. وأي من هذه الإستراتيجيات لازال في الأوراق والدراسات، ولم يطبق منها أي شيء على أرض الواقع.

٢- مؤسسات الأمن القومي:

● لكي تعمل عناصر الدفاع الوطني لدولة ما في إطار متلاحم، يجب عليها أن تُظهر تكاملًا وتعاونًا ودعمًا متبادلًا بين المشاركين المدنين والعسكريين على حد سواء. ومع ذلك، فاعتبارًا من مطلع عام ٢٠١١، لم تكن الهيئات النظامية في العراق قد طورت بعد، الوسائل أو المَيْل نحو، هذا التكامل والتعاون. إن هذا القصور قد أعاق بدوره الكفاحَ ضد العنف الداخلي، وجعل شبكة الأمن العراقية سهلة الاختراق تمامًا.

● ومن الهيئات المسلحة إلى وزارات الحكومة، نجد أن كبار المسؤولين في «قوات الأمن العراقية» موزعون على مقرات قيادية ومراكز ومكاتب متعددة، وهو الوضع الذي أدى إلى تداخل السلطات، وحدوث تقاطع في المسؤوليات.

- إن هذه الكيانات ليست فقط جديدة وغير فعالة في حد ذاتها، بل إن قدرتها على تنسيق وتبادل المعلومات ما تزال ضعيفة جدًّا. وتحديدًا، لدى قطاع الأمن الوطني العراقي مشاكل كبيرة في نطاق التخطيط وصياغة السياسة والموازنة والمشتريات وصناعة القرار بوجه عام. كما أن التنسيق بين الوزارات وسرعة الاستجابة لمدخلات الهيئات النظامية قاصرة أيضًا. إن هذه المهارات ضرورية لبناء قدرة أمنية وطنية ذات مصداقية ومستقلة ومكتفية ذاتيًّا. بيد أن تعلمها يستغرق بعض الوقت، سواء للأفراد والمؤسسات.

٣- العلاقات المدنية العسكرية:

إن العراق مُثقل بإرثٍ من إقحام الجيش في السياسة، والتلاعب بالأجهزة الأمنية في فترة صدام، والمخاوف من تأثير الانتماءات الحزبية السياسية والطائفية العِرقية. وتعكس التطورات الحالية هذه النماذج؛ فخلال الأعوام القليلة الماضية- على سبيل المثال- برز هيكل استخباراتي وأمني وطني ذو عدة رؤساء. وعمدًا، تعمل عناصره الفردية ضد بعضها البعض، أو على الأقل بتجاهل متبادل. ويتوافق هذا الهيكل مع التوجه الفكري للقادة العراقيين التي أدت خلفياتهم من المعارضة السرية وعدم الثقة أثناء العهد البعثي؛ إلى بثِّ الحيوية في العلاقات المدنية العسكرية هذه الأيام.

وربما يرى هؤلاء القادة أن تسييس إدارة «قوات الأمن العراقية» هي إستراتيجية فعالة للحفاظ على وضعهم الشخصي والحزبي، وفي الوقت نفسه، وقاية أنفسهم من أية انقلابات محتملة. غير أن هذا الأسلوب يُعرِّضهم هم- وكذلك تماسك العراق نفسه- إلى الخطر. وهناك عدة سيناريوهات محتملة لتدخل الجيش في السياسة على مدى العقد المقبل، بما في ذلك درجات متنوعة من الانقلاب (على سبيل المثال، يمكن أن يقوم الجيش بدعم مجموعة واحدة من القادة السياسيين ضد خصومهم، أو أن يُسقط كليةً القيادة المدنية). لذلك، يبقى تسييس قدرات الجيش تحديًا تنمويًّا جوهريًّا في قطاع الأمن الوطني العراقي مما يتطلب اهتمامًا متواصلًا لضمان ولاء القوات للمؤسسات التي تخدمها وليس للأفراد أو الأحزاب السياسية أو الهويات الأصلية[1].

---

(1) ***Police reform*** in ***post-conflict societies***: What ***we know***. ***available at: http://relie - web.int/node/22262***

٤- «الشراكة المسؤولة» بين القطاع الأمني الأمريكي والعراقي:

إن هيكل الأمن القومي في العراق هو جديد إلى حد كبير، ويشغله قادةٌ ضعيفو الخبرة نسبيًّا. وعلاوة على ذلك، على الرغم من مشتريات الأسلحة الأخيرة، لن يكون العراق مكتفيًا ذاتيًّا في قدراته الدفاعية بحلول كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١؛ مما يعني أن حماية حدود البلاد ومجالها الجوي سوف يتطلب مساعدة من قوات مسلحة لبلد آخر. وبالمثل، إذا قامت «قوات الأمن العراقية» بدمج أنظمة الأسلحة الجديدة بصورة مجدية فسوف تحتاج إلى مساعدة من أعداد كبيرة من الأفراد الأجانب الذين من المرجح أن يكونوا أمريكيين. ولذلك فإن الحالة المخطط لها لـ «قوات الأمن العراقية» بحلول نهاية العام لها دلالاتها على مدة ونطاق الأنشطة العسكرية الأمريكية في العراق.

ومع الانتقال إلى «عملية الفجر الجديد» في آب/ أغسطس ٢٠١٠، يقع الكثير من العبء الأمريكي في بناء وإصلاح قطاع الأمن العراقي تعمل وزارة الخارجية على مستوى عالٍ من النشاط في بيئة شبه متساهلة، وفي مجالات لديها فيها القليل من الخبرة. ويفرض هذا التوقع الكثير من التحديات فيما يخص القدرة والفاعلية والرقابة.

وبالإضافة إلى ضمان الأمن الداخلي ومنع التدخل الأجنبي، فللولايات المتحدة مصالح مهمة متعددة في شبه الجزيرة العربية الأكبر ومنطقة الخليج العربي اللتيْن تؤثران على الشرق الأوسط الأكبر ككل. وتشمل هذه المصالح الحفاظ على استقرار الدولة، والتحكم في الصراع بين الدول، والحد من انتشار الأيديولوجيات المتطرفة عبر الدول، وكذلك انتشار أدوات العنف المادية والبشرية المساعدة، وضمان حرية الحركة لموارد الطاقة، ومنع الانتشار النووي الإيراني. وإذا أصبح العراق غير مستقر أو عدوانيًّا بسبب مؤسسات الأمن الوطنية المُسيسة والمختلة وظيفيًّا، فحينئذ ستتعرض المصالح الأمريكية إلى الخطر على جميع هذه الجبهات. وعلى هذا النحو، ينبغي على واشنطن أن تتبع نهج «الشراكة المسؤولة» في التخطيط لعلاقتها الأمنية المستقبلية مع بغداد.

ملاحظات على عملية الإصلاح الأمني في العراق:

١- لقد طرأ تحسن نسبي على القدرات القتالية للجيش والشرطة العراقية باعتراف مختلف التقارير العراقية والأمريكية؛ واتضح ذلك جليًّا بتولي الحكومة العراقية مزيدًا من المسؤولية الأمنية على المحافظات من القوات الأمريكية في فترة قياسية نوعًا ما؛ بحيث

بلغت أربع عشرة محافظة. لكن على الرغم من هذا التحسن الذي طرأ إلا أنه غير كافٍ للتعبير عن التحسن الأمني، إلا أن القدرات القتالية للجيش العراقي ينقصها التدريب والمعدات القتالية القادرة على حماية الأمن الخارجي.

٢-المعروف أن الجيش في الدول تتحدد مهمته في الحفاظ على سيادة البلاد من الأطماع الخارجية، إلا إن الجيش العراقي الحالي تم تدريبه ضمن عقيدة لا تختلف عن توجهات الشرطة أو قوات الأمن الداخلي في أي دولة، بل إن المعدات القتالية المستخدمة افتقد فيها السلاح الثقيل أو سلاح الطيران؛ كون أن مسألة تسليح الجيش العراقي التي تثار بين الفينة والأخرى تعد من المشاكل القائمة بين القوى السياسية؛ بحيث ترفض بعض القوى الداخلية (الأكراد) والخارجية (الكويت، وإيران) تسليح الجيش العراقي بأسلحة متطورة وحديثة تناسب حجم المخاطر الداخلية أو الخارجية التي قد يتعرض لها العراق. يفتقد الجيش العراقي الحالي القدرة القتالية على استخدام الأسلحة المتطورة أو التقليدية، إلا في إطار ما ذُكر سابقًا عن الهيمنة الأمريكية على المنطقة، وبناء قواعد عسكرية لها؛ للحفاظ على مصالحها الإستراتيجية.

٣-الحكومة الحالية تعجز عن تقديم أبسط الخدمات المعيشية للمواطن الذي دعم قائمة «المرجعية» السياسية، تراجع على أثره الوضع الأمني بشدة، وأخذت تزداد الاستحقاقات بين مختلف الأطراف المكونة للائتلاف، في الوقت الذي لازالت الحكومة تتخبط في سياساتها، فضلًا عن تفشي الطائفية في وزارة الداخلية(1).

تتعارض مبادرات الإصلاح التي طرحتها الولايات المتحدة مع سياساتها ودوافعها على أرض الواقع؛ فإعطاء مسؤلية الأمن للجيش هو أمر لا يفهم في إطار مبادرة للإصلاح الأمني للقطاعات الشرطية، وإنما يفهم في إطار تفكيك المؤسسة العسكرية العراقية. وفي نفس الوقت، لا يفهم أيضًا في إطار عملية إصلاح شاملة، وإنما عملية تفكيك لدولة، والنفخ في بوق الطائفية الذي لم يترك عامودًا في الدولة العراقية إلا نخر فيه وهدمه، وهو الأمر الذي أكده تقرير الكونجرس عن ما تم إنجازه في ملف الإصلاح الأمني في العراق

(1) police state prevents، police reform in Iraq، http://www.hurriyetdailynews.com/p - lice-state-prevents-reform-in-iraq-claims-al-hashemi.aspx?pageID=238&nID=22299 &NewsCatID=352

عام ٢٠٠٦؛ حيث قيل فيه: إن الإصلاح شكلي، ولا يوجد تقسيم مسؤليات بين الجهة المانحة والبرلمان والحكومة العراقية؛ فوزارة الداخلية موجودة بالاسم فقط، وعلى أرض الواقع تعيش في أجواء الطائفية والفساد واللامهنية.

بعد استعراض عدد من النماذج والتجارب الدولية في إصلاح الجهاز الأمني، يمكن الآن الرجوع للحالة المصرية لبيان خرائط المبادرات المجتمعية حولها.

سادسًا: خريطة المبادرات المجتمعية لإصلاح الجهاز الأمني المصري:

بعد التلكؤ والارتباك الذي بدا على وزارة الداخلية في الدفع بمشروع حقيقي وجادّ لإصلاح المنظومة الأمنية، بادر البعض(١) بتقديم مقترحات ومشاريع ورؤى، وبادرت منظمات المجتمع المدني- كعادتها- في تبني قضية إصلاح الأمن، وبدأت في وضع خطط لإصلاح المنظومة الأمنية. ويمكننا رصد أهم ثلاث مبادرات مطروحة، وهي كالتالي:

١- **مبادرة جمعية الشرطة والشعب لمصر**(٢): وهي مبادرة أصدرتها جمعية الشرطة والشعب لمصر، طرحت فيها أسباب قيام الثورة سواء المباشرة أو غير المباشرة، ثم رصدت أهم أحداث عام ٢٠١١، وأثر ذلك على العلاقة بين الشرطة والشعب بدءًا بحادثة تفجير كنيسة القديسين، ومرورًا بثورة ٢٥ يناير، وكنيسة أطفيح، وإمبابة، وأحداث البالون، والسفارة الإسرائيلية، وانتهاءً بأحداث ماسبيرو، ومحمد محمود، ومجلس الوزراء. ومن ثم كانت النتيجة مجموعة من الضحايا والخسائر لدى الطرفين الشرطة والشعب. وذكر المقترح أن هناك موضوعاتٍ لم تحسمها وزارة الداخلية قبل الثورة، مثل: قانون الشرطة والثغرات التي يعاني منها، وانتهاكات حقوق الإنسان والخلط بين الأمن السياسي والجنائي، أو بعد الثورة والذي تمثل في فشل الوزارة تقديم أي متهم في أحداث عام ٢٠١١. وتقدم الجمعية رؤيتها للتغير عن طريق صياغة عقد أمني جديد- بعد عمل حوار مجتمعي موسع- لبناء مصر جديدة يرتكز على التوافق والشفافية والإفصاح، مع أهمية تدريب العاملين في

(١) من هؤلاء على سبيل المثال: اللواء عبد الرحيم سيد أحمد، واللواء فؤاد علام، والعميد محمود قطري، ود. غادة شهبندر، وم. ممدوح حمزة، وغيرهم كثيرون. لكن هذا ما تمكنت من إحصائه حتى تاريخه.

(٢) للمزيد: انظر رابط التقرير:

http://people-police4egypt.org/pdf_files/reports/201220%20%8-3-Short%20Summary%20201120%PPE%20Report.pdf

الجهاز الأمني، وتكوين لجان للتواصل مع المجتمع، وبناء الكيان الأمني داخليًّا (نفسيًّا واستراتيجيًّا) واتباع الأساليب الحديثة في العمل، واقترحت الجمعية تقسيم الوزارة لأربعة قطاعات يرأس كل قطاع نائب وزير يسعى لتطويره.

٢- **مبادرة الجمهورية الجديدة:** وهي تعرّف نفسها على أنها «مجموعة ثورية قائمة على إيجاد رؤية توافقية لإدارة المرحلة الانتقالية من خلال وثيقة تحتوي على آليات تنفيذ واضحة، وتتكون من محاور تعد بمثابة الحد الأدنى للعبور إلى دولة حرة مدنية»((١)). وبعد تحديد الوضع الراهن، توصلت المجموعة للعمل على تسعة محاور، كان من بينها إصلاح هيئة الشرطة وتفعيلها. قسمت مبادرة إصلاح الشرطة إلى خمسة عناصر((٢))- فبعد عرض مقدمة عن فساد الجهاز الأمني في مصر- تحدث العنصر الأول عن ضرورة الإصلاح المؤسسي، وإعادة هيكلة وزارة الداخلية. ويكون ذلك باستئصال عناصر النظام السابق بتشكيل لجنتين: واحدة لتقصي الحقائق مكونة من ممثلين للمجتمع المدني، والأخرى قضائية للإشراف على التحقيقات لضمان النزاهة. واقترحت المبادرة- فيما يخص الأمن الوطني- أن يكون جهازًا منفصلًا تابعًا لمجلس الوزراء، مع إلغاء سلطة وزير الداخلية في إنشاء قطاعات نوعية وإقليمية ومعاهد علمية، وأن هذا يكون بقانون لا بسلطة الوزير. كما تناولت المبادرة إصلاح الأمن المركزي بالنظر في التشريعات التي تحكمه، وإعادة النظر في بعض قطاعات الشرطة المتخصصة، وأن تستمر عملية التأهيل الدائم للمؤسسة الأمنية وأبنائها، وأن تتم إعادة النظر في إدارة المؤسسة الأمنية وفلسفتها وإصلاحها. أما العنصر الثاني في المبادرة فهي الإجراءات الوقائية لضمان عدم عودة العناصر الفاسدة أو الأساليب القمعية لذات الأمر، وميزت الدراسة بين نوعين من عناصر الفساد: الأول: وهو إفساد الحياة السياسية، وحلُّه سنُّ تشريعات تجرم الفساد، وتسريح العاملين في بعض القطاعات ومراقبة الخارجين لفترة لا تقل عن ١٥ عامًا. والفئة الثانية: وهي عناصر الفساد الوظيفي والإداري، ويتم نقل المشتبه فيهم إلى وظائف مختلفة. والفئة الثالثة: والتي كانت مغلوبة على أمرها نتيجة البيئة والمناخ لابد من إعادة تأهيلهم نفسيًّا ووظيفيًّا، وفرض عقوبات رادعة

(١) للمزيد؛ انظر رابط الجمهورية الجديدة:

http://www.eg-eg.org/Home.html

(٢) انظر تفاصيل المبادرة على الرابط التالي:

http://www.eg-eg.org/uploads/-pdf

لمن يتجاوز. وتناول العنصر الثالث تطوير المنظومة التعليمية في الأكاديمية والكليات التابعة لها، وتحدث العنصر الرابع عن أربعة مستويات من الرقابة والتقييم على الجهاز الأمني منها الإشراف الداخلي والرقابة القضائية ورقابة منظمات المجتمع المدني والسلطة التشريعية والمجلس الأعلى لحقوق الإنسان. وطالب العنصر الخامس بتجديد التشريعات القديمة كإلغاء قانون التجمهر والقانون المنظم للتجمعات والاجتماعات العامة، وعدم تدخل الجهات الأمنية في مجال التعيين في الوظائف العامة، وتعديل تعريف التعذيب في القانون بما يتفق مع الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب. والنص على وجوب العزل من الخدمة لمن ينتهك حقوق الإنسان وإعادة تعريف الجريمة الإرهابية. وطالبت المبادرة باستقلالية أكاديمية الشرطة لتكون تابعة لوزارة التعليم العالي. وقد شارك في هذه المبادرة مجموعة من الأحزاب والأفراد المهتمين وحملات مرشحين للرئاسة.

٣- المبادرة الوطنية لإعادة بناء الشرطة (شرطة لشعب مصر): تُعرف المبادرة نفسها على أنها «مجموعة من المواطنين المصريين ومنظمات المجتمع المدنى الحقوقية، مساهمة منا في العمل الوطنى، وإيمانًا بضرورة مشاركة قوى المجتمع مع أجهزة الدولة التنفيذية في تقديم رؤى وطنية وعقلانية لصياغة المستقبل- بادرنا بتشكيل مجموعة عمل مستقلة لإعداد تصور متكامل للإجراءات والتعديلات التشريعية والهيكلية الكفيلة بإعادة بناء الشرطة على أسس سليمة: تعيد الثقة المفقودة بين الشرطة والشعب، وتدعم وتثبت العقيدة الجديدة لوزارة الداخلية: حماية أمن وأمان المواطن المصرى، والالتزام بالشرعية وسيادة القانون»((١)). وقسمت المبادرة نفسها إلى ثلاثة أقسام: الملخص التنفيذي للمبادرة، والمذكرة التفصيلية للمبادرة، وملحق للنصوص القانونية.

بعد أن بدأت المبادرة بمقدمة[٢] تناولت من خلالها الانهيار المعنوي والمادي لوزارة الداخلية إبَّان الثورة وما قبلها حيث عابت تجاهل وزارة الداخلية للمبادرات، ولانعدام أي إستراتيجية متكاملة في الوزارة. ووضعت المبادرة مجموعة من المبادئ سعت لتحقيق عدد من الأهداف كان منها: التطهير والمحاسبة والرقابة، ومدنية جهاز الشرطة، والتحول

(١) للمزيد: انظر رابط تعريف المبادرة على الرابط التالي:
http://www.policeforegypt.org/aboutus.html

(٢) للمزيد: انظر رابط المذكرة التفصيلية للمبادرة، على الرابط التالي:
http://www.policeforegypt.org/docmain.html

من المركزية إلى الإدارة المحلية والمسئولية الأخلاقية والتغيير لا الإصلاح. وقسمت المبادرة إجراءاتها إلى إجراءات عاجلة وأخرى آجلة. فالعاجلة تمثلت في عمل جراحة عاجلة للوزارة، واستكمال التطير، وإجراء حركة تنقلات جغرافية بالإضافة إلى تفعيل إجراءات الرقابة والمتابعة والمشاركة المجتمعية. أما الإجراءات الآجلة فتمثلت في مراجعة التوصيف الوظيفي للشرطة، واختيار الوزير من خارج هيئة الشرطة، والتحول إلى المحلية؛ حيث يكون لكل محافظة جهاز شرطتها الخاص، وتعديل نظام كليات الشرطة بما يكرس للطبيعة المدنية والخدمية، وتحسين الأحوال الوظيفية للعاملين بالجهاز، بحيث يكون لهم نقابة وحق في التصويت وتعديل الأجور والمرتبات والرتب، وتبني التقنيات الحديثة الخدمية، وإلغاء ندب المجندين بالقوات المسلحة لأداء التجنيد بالوزارة، والتعامل مع جرائم الشرطة في الماضي، وخضوع الوزارة للرقابة المالية والإدارية كباقي الوزارات، وصناعة برامج لتغيير الصورة الذهنية الشرطية السلبية. فيما حوت النصوص القانونية الملحقة بالمبادرة على: الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، وقانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١، وقانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، وقانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، وقانون أكاديمية الشرطة رقم ٩١ لسنة ١٩٧٥، وقانون الخدمة العسكرية والوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠. وقد جاءت هذه النصوص القانونية دون تعليق أو إضافات أو ما شابه.

ويلاحظ على هذه المبادرات ما يلي:

- اهتمامها بقضايا ومبادئ حقوق الإنسان.
- تكاد تتفق- في أغلبها- على مجموعة من المبادئ والأسس التي تساهم في التغيير الفعلي للمنظومة الأمنية.
- خلت هذه المبادرات من الإشارة أو عرض التجارب العربية أو الدولية في عملية الإصلاح الأمني.
- امتزجت الخبرة والرؤية الواقعية بالنظرية في هذه المبادرات حيث ساهم فيها ضباط شرطة سابقون وحقوقيون؛ مما منحها كثيرًا من المصداقية والواقعية.
- تثبت هذه المبادرات إمكانية التلاقي بين الرؤى الحقوقية للمنظومة الأمنية والرؤية الواقعية، بما يعد رسالة لكل من كان يرى استحالة الجمع بينهما.

تعقيب رئيس الجلسة اللواء عماد حسين[١]:

لدي ملاحظتان: أولاهما: أن العمل الميداني يفرض في بعض الأحيان رؤية جديدة، لذلك لا توجد تجربة لدولة تُنقل كما هي لدولة أخرى وتحقق نفس النتائج، فمن الممكن أن نرى تجارب تعد ناجحة في دولة، ولكنها ليست كذلك في دولة أخرى؛ لاختلاف البيئة والظروف والخصائص.

أما الملاحظة الثانية: فهي أنه في الولايات المتحدة، انتقد أستاذ جامعي- متخصص في دراسة الجرائم- عمل الشرطة، واتهمها بممارسة العنف، والتعالي، والتمسك بالصغائر، وترك الجرائم الكبرى، وفي لقاءاته ومحاضراته للعاملين في جهاز الشرطة عادةً ما كان يحدث صدام بينه وبين هؤلاء العاملين.

وقد لجأ الأستاذ الجامعي لممارسة العمل الأمني حتى يستطيع مراقبة الظاهرة بشكل أفضل، وبدأ عمله كضابط لفترة من الوقت، وبدأ كتابة ملاحظات عن هذه التجربة، فوجد أن انتقاد رجال الشرطة على تمسكهم بالصغائر سببه لوم الناس في الشارع لهم على ترك تلك الصغائر دون حساب، ووجد أيضًا أنه مضطر للتعامل- بحزم كان ينتقده على رجال الشرطة- في بعض المواقف التي تتسم بعنف بين الناس بعضها وبعض. والمستفاد من التجربة إدراك أهمية الجوانب الميدانية عند دراسة كيفية الإصلاح.

وسوف أعرض رؤيتي عن الوضع في مصر، فالأمن هو من أهم أدوار الدولة، ولقد استشعرنا جميعًا أهميته في أوقات عدم وجوده، واضطرارنا للنزول لحماية أنفسنا وممتلكاتنا، لذلك فنحن في حاجة كبيرة إلى المؤسسة الأمنية.

ونجد في المجتمع مجموعة من المؤشرات التي تحدد بيئة عمل رجل الشرطة، وأدوار أفراد الجهاز وتعيد تعريفها. وأهم تلك المؤشرات هي الحالة الثورية التي تعيشها مصر، خاصة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، التي قامت من أجل المزيد من الحقوق والحريات وإصلاح مؤسسات الدولة؛ ولكن نتج عنها تحديات أمنية كبيرة من تسلل عبر الحدود وزيادة أعداد الأسلحة والهروب من السجون. وفي نفس الوقت، نجد المشاكل الاقتصادية التي ترزح تحتها مصر، والمطالبات بالإصلاح الاقتصادي من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية، وحل مشكلة البطالة، وتوفير الخدمات العامة.

---

(١) تم الاكتفاء بتعقيب رئيس الجلسة على الورقة المقدمة؛ نظرًا لعدم وجود مناقشات لضيق الوقت.

أما فيما يتعلق بالأمن، فيجب التوقف عند مؤشرين اقتصاديين: هما: البطالة والفقر؛ حيث يساهمان في ارتفاع معدلات الجريمة، خاصة السرقات والخطف من أجل الفدية، والتعدي على المواطنين.

وعلى الصعيد الاجتماعي، ساهم انخفاض نسبة التعليم، وارتفاع معدلات الأمية في غياب التنمية، وانعدام ثقافة السلام، وحدوث اغتراب قيمي، ومن ثم فرض تحديات جديدة على جهاز الشرطة.

ومن المعروف أن الشرطة مُنيت بكارثة في ٢٨ يناير؛ حيث حدث فراغ أمني كبير؛ لكن تحسنت كفاءة رجال الشرطة- نوعًا ما- بعد الثورة، لذا بدأت تستعيد دورها.

المحور الثاني: الإصلاح في ركائز مجتمعية

أولًا: حول تطوير شبكات العمل الأهلي:

- رئيس الجلسة:

د.هبة رءوف عزت

- تمكين المجتمع الأهلي في مصر:

د/ مجدي سعيد

- حول إصلاح العمل الأهلي: ورقة خلفية

د/ مجدي سعيد

- ضرورة تحرير الأوقاف من هيمنة الدولة:

د/ ريهام خفاجي

- مبادرة إدراك:

أ/ معز بالله الشريف

رئيس الجلسة/ د. هبة رؤوف عزت(*):

نستعرض في هذه الجلسة الأوراق المقدمة في هذا الجزء من المحور الثاني حول الإصلاح في ركائز مجتمعية، والخاص بملف تطوير شبكات العمل الأهلي، ومقدم به ثلاثة أوراق ومبادرة. أما الأوراق، فورقتان للدكتور مجدي سعيد: الأولى: ورقة خلفية حول إصلاح العمل الأهلي، والثانية: حول تمكين المجتمع الأهلي: نحو دولة مصر، ويعرضهما معًا، ثم ورقة دكتورة ريهام خفاجي حول ضرورة تحرير الأوقاف من هيمنة الدولة. ثم مبادرة مجتمعية وهي مبادرة إدراك التي يعرض خبرتها أستاذ معز بالله الشريف، ثم ننتقل بعد العروض للتعقيب والمناقشات.

(*) أستاذ مساعد العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة- وأستاذ زائر بالجامعة الأمريكية بالقاهرة.

تمكين المجتمع الأهلي في مصر

د/ مجدي سعيد(*)

القضية الأساسية في إصلاح العمل الأهلي المصري- من وجهة نظر الكاتب- هي قضية التحرير من خلال: «إحياء المجتمع المصري بإحياء تنظيماته الأهلية المعبرة عنه»، إذ علينا أن نتذكر أن حركة يوليو ١٩٥٢ حينما شرعت في ضبط حركة المجتمع المصري ووضع مفاتيحها في يديها، ركزت في البداية على أكبر حركتين أهليتين في مصر، وهما: الأوقاف والتعاونيات؛ حيث إن هاتين الحركتين كانتا تضعان جزءًا لا بأس به من ثروة مصر الزراعية ومشروعاتها الصناعية الصغيرة في أيدي عموم الناس، ومن ثم لم يستقم ذلك مع رغبة النظام الحاكم حينئذ في الاستحواذ على الثروة والسلطة، حتى يكون له وحده المنع والمنح، فلم يترك هذه الحركات الأهلية بما تحت أيديها دون فرض سيطرته عليها، وكما عبر المستشار البشري: أحدثت ثورة يوليو ١٩٥٢ تحولات جذرية في بنية السلطة الحاكمة، وفي هيكل النظام السياسي، وفي التوجهات الداخلية والخارجية للدولة بصفة عامة، وكان من بين أهم النتائج التي أسفرت عنها تلك التحولات حدوث تغير كبير في نمط العلاقة بين المجتمع والدولة، إذ زال نمط «الاستقلال النسبي» لكل من طرفي هذه العلاقة عن بعضهما البعض- بعد أن ظل سائدًا طوال العهد الليبرالي الملكي- وحل محله نمط «الدولة السلطوية» القائم على أساس المركزية في الحكم والإدارة، وفي كافة مجالات الإنتاج والخدمات العامة»، «وفي هذا النمط السلطوي تضاءل هامش الاستقلال النسبي للمجتمع عن الدولة، وتضخمت البيروقراطية الحكومية»، ومن ثم تم في سبتمبر من عام ١٩٥٢ حلُّ الأوقاف الأهلية، أما الأوقاف الخيرية فقد استمرت لمدة قصيرة على ما كانت عليه قبل الثورة، بيد أن هذا الحال لم يدم طويلًا، إذ سرعان ما صدر قانون جديد في مايو ١٩٥٣ يضع تلك الأوقاف الخيرية تحت نظارة الدولة ممثلة في وزارة الأوقاف، ويخوِّل تلك الوزارة سلطة تغيير مصارفها دون التقيد بشروط واقفيها، ومضى بعد ذلك قطار إلحاق الأوقاف وإدماجها في البيروقراطية الحكومية، ثم كان أن دخلت في نفق الفساد المالي والإداري(١).

(*) خبير مجتمع أهلي ومنظمات غير حكومية.

(١) وهو ما يمكن الرجوع في تفاصيله إلى: إبراهيم البيومي غانم، **الأوقاف والسياسة في مصر**، القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٨، ص ٤٥٨ - ٤٩٩).

وكما حدث مع الأوقاف حدث مع التعاونيات، وكان الثوب الذي أقدم فيه النظام الحاكم على إلحاق التعاونيات بالبيروقراطية الحكومية هو من نفس القماش الذي صنعوه للأوقاف ظاهره فيه الرحمة «الإصلاح الزراعي» وباطنه من قبله العذاب «الإلحاق والتأميم»، إذ صدر قانون الإصلاح الزراعي في ٩ سبتمبر ١٩٥٢، ليقضي على أهم خصائص حركة التعاونيات وهي كونها حركة أهلية طوعية، ويجعل الانضمام إلى التعاونيات للمنتفعين من توزيع أراضي الاستصلاح إجباريًّا، ويخضع التعاونيات للإشراف والتدخل الحكومي في إدارتها، وكما سارت الأوقاف سارت التعاونيات إلى نفس المصير: الفساد المالي والإداري كنتيجة للإلحاق بالبيروقراطية الحكومية[١].

أما الجمعيات الأهلية، فقد قام النظام الحاكم أيضًا بإصدار قرار جمهوري ٣٨٤ لعام ١٩٥٦ فرض حل الجمعيات الأهلية وتعديل نصوص قانونها، وحظر الاشتراك في الجمعيات (تأسيسًا وعضوية) على المحرومين سياسيًّا، واعتبر أي مخالفة لنص القرار جريمة تخضع لقانون العقوبات، وكما تقول الدكتورة أماني قنديل: كان القرار بداية تحول في العلاقة بين الأطراف الثلاثة: الدولة والجمعيات الأهلية والمجتمع، فقد أخضع كافة الجمعيات للرقابة والإشراف من قبل الدولة، وأحكم قبضة البيروقراطية على المشاركة في الحياة العامة، مما دشن مرحلة تراجع وضمور وعزوف عن المشاركة الشعبية، وجاءت القوانين التالية (خاصة قانون ٣٢ لعام ١٩٦٤ ليحكم من قبضة الدولة على المجتمع المدني»[٢].

لا أريد أن أتتبع كل ما قام به النظام الحاكم الذي تلا حركة ١٩٥٢ هنا، فالأمثلة الثلاثة المذكورة دالة على مجمل إستراتيجية النظام الحاكم فيما بعد ١٩٥٢ تجاه التنظيمات الأهلية، والذي يمكننا أن نسحبه إلى باقي التنظيمات الأهلية من نقابات عمالية ومهنية واتحادات طلابية. وعلى الرغم من تغير النهج الاقتصادي للدولة من النهج الاشتراكي في فترة الرئيس عبد الناصر ومنتصف عهد السادات، إلى النهج الانفتاحي الرأسمالي فيما بقي من عهد السادات وعهد مبارك، وبالرغم أيضًا من بعض الانفتاح السياسي الذي حدث في نفس الفترة مع ظهور المنابر ثم الأحزاب السياسية؛ إلا أن كل ذلك لم يعكس تطورًا في

(١) للتفاصيل، راجع: مجدي سعيد، **حركة التعاونيات..الطاقة التنموية المهدرة**، القاهرة: دار البشير، ٢٠٠٩ (ص ١٣٣ – ١٥٦).

(٢) راجع التفاصيل في: أماني قنديل وسارة بن نفيسة، **الجمعيات الأهلية في مصر**، القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، ١٩٩٤ (ص ٥٨ – ٦٥).

الرؤية الإستراتيجية أو التوجه العام للدولة تجاه التنظيمات الأهلية، وكل ما حدث أنه مع التطورات التشريعية التي تواكبت مع الانفتاح السياسي- الجزئي أحيانًا، والشكلي أحيانًا أخرى- هو بعض الانفتاح الجزئي والشكلي أيضًا في علاقة الدولة بالتنظيمات الأهلية، ومن ثم فإننا إذا كنا نريد إصلاحًا أو نهوضًا في هذا المجال فإننا لابد من أن نقوم بإصلاح جذري في التوجه العام للدولة إزاء المجتمع وتنظيماته الأهلية.

وفي ظل غياب الحرية- حرية المجتمع وحرية تنظيماته الأهلية- ومع طول العهد بهذا الغياب، أصاب العمل الأهلي العطب إهمالًا وفسادًا ماليًّا وإداريًّا، ومن ثم أصابه التخلف الذي يضرب عادة بيئات الفساد والاستبداد في العالم، وتفصيلات ذلك يمكن أن تلتمس من مظانِّها.

وعلى هذا، فإن رؤيتنا في إصلاح العمل الأهلي تنبني على محورين رئيسيين: المحور الأول: التحرير، والمحور الثاني: التطوير، وذلك على النحو التالي:

أولا: تحرير العمل الأهلي:

من خلال تغيير إستراتيجية الدولة في علاقتها بالعمل/ التنظيمات الأهلية؛ ليصبح الأساس فيها أن الحرية والاستقلال هما الأصل في مواد الدستور ووضع التشريعات، وأنه لا يجوز لأي منهما أن يفتئت على هذين الأصلين، ويتعلق بهذا أن تطلق الحرية لجميع التكوينات الاجتماعية لتعبر عن نفسها في تنظيمات أهلية حرة لا تخضع إلا للرقابة المالية (شأن سائر مؤسسات الدولة) وللقانون المدني، ويعني هذا وذاك أن تتم مراجعة شاملة لكافة التشريعات والقوانين واللوائح (والبنود المؤسسة الخاصة بالحريات والحقوق في الدستور) الخاصة بالتنظيمات الأهلية: الأوقاف، التعاونيات، الجمعيات، النقابات، الاتحادات.. الخ، كما يعني ذلك- بالتبعية- إنشاء تشريعات جديدة تشجع فئات وطوائف المجتمع غير المتشكلة في تنظيمات أهلية أن تشكل تنظيماتها الأهلية بما يعيد- مثلًا- طوائف الحرف والأعمال الحرة (كباعة الشوارع والصنايعية وعمال التراحيل الجدد) بشكل نقابي جديد، كما يتم في إطاره تسجيل التنظيمات العرفية/ غير الرسمية مثل مجالس العائلات والقبائل والعشائر، بما يتيح لها تحديث تنظيماتها، ويفتح مجال مساهمتها في التنمية بأبعادها المختلفة، كما يتيح للمجتمع أن يرى قواعد شفافة في إدارة كل تلك التنظيمات.

ولكل قطاع من القطاعات الثلاث التي ذكرناها هنا على سبيل المثال لا الحصر؛ متطلباته الدستورية والتشريعية:

أ- الأوقاف:

استخدمت القوانين الصادرة لتنظيم الوقف في تحجيمه، والحد من قدراته وأدواره المجتمعية. وبناء على ذلك، فإن أية جهود ساعية لإحياء الوقف تستلزم بالضرورة إعادة صياغة القوانين المنظمة له. بالإضافة إلى تعديل عدة قوانين أخرى ذات صلة بتأسيس الأوقاف وإدارتها واستثمارها ودورها، مثل: قوانين الضرائب، وقانون الجمعيات الأهلية، وقوانين التعليم والصحة. ويفترض أن تتجه هذه الإصلاحات القانونية نحو الجوانب التالية:

قانون الأوقاف: يجب إعادة تنظيم إجراءات تأسيس الوقف الأهلي، بحيث تحترم رغبات الواقف في الجوانب المتعلقة بمصارف الوقف والجهة المنوط بها إدارته واستثماره، بما لا يخالف أحكام الشريعة الإسلامية أو نظام الدولة.

قانون الضرائب: حيث تمثل الإعفاءات الضريبية عاملًا مساعدًا في إدارة الوقف وتسهيل استثماره. وبالتالي، يفترض توفير إعفاءات ضريبية على الأصول الثابتة الموقوفة، بينما يمكن فرض ضرائب على التفاعلات التجارية لهذه الأصول.

قانون الجمعيات الأهلية: يفترض إيجاد صيغ قانونية لإدارة الأوقاف والرقابة عليها، كجهات مدنية مانحة وتشغيلية في آن واحد، وكذلك تشبيكها مع الصيغ القانونية المتعددة للجمعيات الأهلية.

قوانين التعليم والصحة: تعد الخدمات التعليمية والصحية من أبرز المهام التي اعتادت الأوقاف تاريخيًّا الاضطلاع بها. وفي هذا السياق، فإن إدماج العطاء الوقفي في مصادر تمويل هذه الخدمات، وتنظيم الأطر القانونية والإجراءات الإدارية يعد ضرورة في الوقت الراهن[(١)].

ب- التعاونيات:

لم تعد التشريعات التعاونية الحالية ملائمة لقيام المنظمات التعاونية بدور فاعل في التنمية في ظل الظروف الجديدة، وهناك إجماع على ضرورة إعادة صياغة هذه التشريعات لإجراء تعديلات جوهرية تكفل تمكين التعاونيات من ممارسة نشاطها بحرية وقيامها بدورها التنموي بفاعلية مع التأكيد على طبيعتها كمنظمات أهلية، وذلك من خلال:

إصدار تشريع موحد ومرن يقتصر على المبادئ العامة، ويترك لكل قطاع تعاوني وضع نظامه الأساسي، ويخصص بابه الأول للمبادئ العامة، ويخصص بابًا مستقلًّا لكل قطاع تعاوني، وإجراء تعديلات جوهرية في التشريعات القائمة تتفق مع توجهات دعم الديمقراطية، وإزالة العقبات من خلال النص على أن تكون التعاونيات وحدها المختصة بتحديد قواعد عملها الداخلي، وتحديد العلاقة مع الأجهزة الحكومية بحيث تكون علاقات

(١) طالع: ريهام خفاجي، **توصيات لإحياء دور الأوقاف في السياسات العامة والمجتمع المدني**، مركز ليون جيرهارت للعطاء الاجتماعي والمشاركة المدنية بالجامعة الأمريكية، نسخة غير نهائية.

تعاون دون تداخل في الأدوار، مع حرية اتخاذ القرار التعاوني، وأن يكون للتعاونيين الرأي الأول في تحديد التعديلات التي ستدخل على التشريعات.

البيئة التشريعية والتنظيمية للتعاونيات:

لتهيئة الأمر لتحرير التعاونيات يجب مراعاة المبادئ الدستورية والتشريعية التالية:

المبدأ	بيانه
حماية التحكم الديمقراطي للأعضاء	يجب أن تحمي القوانين الخصائص الديمقراطية للتعاونيات، مانحة السيطرة في المنظمة لأعضائها
حماية الحكم الذاتي والاستقلال	التعاونيات هي أعمال قطاع أهلي، ومن ثم يجب على القانون أن يحمي الحكم الذاتي للتعاونيات واستقلالها عن سيطرة الحكومات والأفراد، والكيانات الأخرى غير أعضاء التعاونيات
احترام العضوية الطوعية	يجب على القانون أن يحمي الطبيعة الطوعية لعضوية التعاونيات، حيث يجب أن تكون مسئولية تحديد عضوية التعاونيات من مسئولية التعاونيات، لا أن تملى بالقانون أو من قبل الحكومات
طلب المشاركة الاقتصادية للأعضاء	يجب على القانون أن يحمي ويحث على تحمل الأعضاء لمسئولياتهم، بما في ذلك واجب المساهمة العادلة والتحكم الديمقراطي في رأس مال التعاونية
الحث على المعاملة المنصفة	يجب على القانون والتنظيمات أن ألا تكون أقل تحبيذًا للتعاونيات من سائر الأعمال التي تعمل في نفس القطاع، كما يجب أن تكون حامية وحساسة لثنائية التعاونيات والشركات، حيث يجب أن يكون إنفاذ القانون وتسوية النزاعات، والترخيص للتعاونيات يتم بنفس الطريقة التي تتم مع غيرها من مشاريع الأعمال
حماية الوصول إلى الأسواق	يجب أن توضع إجراءات تنظيمية خاصة للقطاع توفر الراحة المعقولة والحوافز حينما تكون ملائمة، والتي تمكّن أشكال المشاريع التعاونية المختلفة أن تعمل
توفير إطار تنظيمي متماسك وكفء	يجب أن يكون الإطار التنظيمي بسيطًا، قابلًا للتنبؤ، وكفئًا، كما يجب أن يقلل من التباطؤ البيروقراطي ومن المعوقات أمام تشغيل المشاريع، كما يجب أن يتجنب النزاع والازدواجية مع القوانين الأخرى. ويجب أن يسلم أمر وضع التنظيمات التي تحترم مشاريع التعاونيات إلى المؤسسات التي تحتوي على أكثر الخبراء المتخصصين ملاءمة
حماية الإجراءات القانونية	يجب أن تخضع المنظمات التعاونية وأعضاءها للإجراءات التنظيمية للقانون، بما في ذلك الحق في الاستماع، والتمثيل القانوني، والطعون النزيهة على قرارات الدولة التي تؤثر في التعاونيات أو أعضائها
تجنب تضارب المصالح	أدوار الدولة في إنفاذ القانون، وتسوية النزاعات والترخيص والترويج يجب أن تدار بطريقة تتجنب الازدواجية، والتأثيرات غير المرغوبة، وأن تتجنب تنازع المصالح

المصدر: مجدي سعيد، حركة التعاونيات..الطاقة التنموية المهدرة، (مرجع سابق)

ج: المؤسسات والجمعيات الأهلية:

أعطت القوانين الخاصة بالجمعيات الأهلية بعد حركة الجيش في يوليو ١٩٥٢ للحكومة حق الرقابة على تكوين الجمعيات وعلى نشاطها، وحق السلطة في حل الجمعيات ودمجها، وذلك بعد أن كانت تلك الجمعيات خاضعة للقانون المدني، وبعد أن كان يتم إشهارها بمجرد الإخطار. وبالتدريج، انتقلت هذه الحقوق من وزارة الشئون الاجتماعية (أو التضامن الاجتماعي) إلى المباحث العامة أو مباحث أمن الدولة (أو الأمن الوطني)، وهو ما حد كثيرًا من سلطة الشعب والمجتمع في إنشاء الجمعيات والمؤسسات الأهلية وحلها، واختيار النشاط الذي يناسب مصالحه واحتياجاته. ومن ثم، فإن المطلوب أن ينص الدستور المصري الجديد على إطلاق حق تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والتي تتنوع مسمياتها وأنماطها، ولكنها تشترك في أنها تلك المنظمات غير التجارية التي لا تهدف إلي الربح، أو المنظمات غير الربحية أو التي لا توزع الأرباح على مؤسسيها، ولا يحق رفض تأسيس الجمعية إلا بناء على أسباب معلنة تتعلق بنشاط الجمعية وتضر بالصالح العام، مع تبسيط إجراءات ومتطلبات الترخيص بجعله يصلح التسجيل من خلال متوسط الحد الأدنى المتعارف عليه عالميًّا (٣-٢٠ فردًا)، وبحيث يصح التسجيل بمجرد إيداع النظام الأساسي للجمعية لدى الجهة المختصة، مع إطلاق حق الحصول على التمويل من المصادر الداخلية أو المصادر الخارجية المعتمدة من الدولة، مع كفالة حق الدولة في الرقابة المالية وضمان النزاهة والشفافية، وتقنين التفتيش من خلال إذن النيابة، وبإخطار مسبق للجمعية، مع قصر حق حل الجمعية على الجمعيات العمومية أو القضاء[١].

ثانيًا: تطوير العمل الأهلي:

وضع إستراتيجية للعمل الأهلي في إطار الإستراتيجية العامة للدولة:

إن أهم عمل للدولة هو وضع إستراتيجية لنشاط أجهزتها، ومن ثم لأنشطة العمل الأهلي بها، وفي ظل هذه الإستراتيجية يمكن رسم آفاق العمل الأهلي في الأمة:

---

(١) للتفاصيل، طالع: إيمان حسن، **حرية تكوين الجمعيات الأهلية في دساتير وقوانين العالم، مع إشارة خاصة للجمعيات الأهلية في مصر**، نتائج دراسة أجريت لمركز جيرهارات للعطاء الاجتماعي والمشاركة المدنية، ٢٠١٢، لم تنشر بعد.

١- العمل الأهلي الثقافي (الحفاظ على الهوية ومبعث نشاطها).

٢- العمل الأهلي التنموي (التنمية الذاتية في مقابل التنمية القهرية).

٣- العمل الأهلي المهني (الذود عن المهن في نقاباتها ونواديها).

٤- العمل الأهلي التشريعي (تفاعل التشريع مع الحياة دفعًا أو تعويقًا).

٥- العمل الأهلي الرقابي (دراسة ميكانيزمات الفساد ومحاربتها).

٦- العمل الأهلي السياسي (المتابعة السياسية، وتقديم العون والبدائل للدولة).

٧- العمل الأهلي التعليمي (إنشاء المؤسسات، وتقديم المناهج الموازية).

٨- العمل الأهلي الترابطي (ترابط طوائف الأمة، وتقوية النسيج الاجتماعي)[١].

ويترتب على تلك الإستراتيجية رسم خريطة للعمل الأهلي في مصر من حيث التوزيع الجغرافي، وتوزيع مؤسسات العمل الأهلي وتنظيماته ومبادراته وحركاته على محاور العمل الرئيسية ومحاوره الفرعية المترتبة على الرؤية الحضارية من جهة وعلى المشكلات والاحتياجات الواقعية من جهة أخرى، ومن ثم تحديد الفرص والتهديدات، ومساحات الضعف أو الفراغ ومساحات التكدس، ومن ثم يتم إعادة رسم الإستراتيجية بناء على قراءة الواقع.

تأسيس كيان يقوم بمهمة التطوير الدائم للقطاع الأهلي:

والكيان المقترح هو جامعة متخصصة في العمل الأهلي تضم كليات للأوقاف، والتعاونيات، والنقابات المهنية والعمالية، والمؤسسات والجمعيات الأهلية. تقوم الجامعة بمهمة البحث والتعليم لإخراج كوادر متخصصة في إدارة مؤسسات العمل الأهلي، ويلحق بهذه الجامعة مركز للتدريب وآخر للتوثيق والتأريخ، على أن تضطلع تلك الجامعة بالتعاون مع الكيانات الأهلية المتخصصة (كالاتحاد العام للجمعيات الأهلية بعد تعديل مهامه وطريقة إدارته، والاتحاد العام للتعاونيات واتحاد النقابات المهنية واتحاد النقابات العمالية.. الخ) بالإضافة لأدوارها الرئيسية، بأدوار أخرى لا تقل أهمية، مثل:

* التطوير الإداري والمالي الدائم والمستمر للتنظيمات الأهلية القائمة في إطار مفهوم

(١) للتفاصيل الإستراتيجية، طالع: سيد سوقي حسن، **مقدمات في الإصلاح والتخطيط الاستراتيجي**، القاهرة، المركز الحضاري للدراسات المستقبلية، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، ص ٤٩ - ٧١.

الحوكمة بدلًا من ترك التنظيمات الأهلية، إما للخبرات غير المنتظمة وغير المتطورة، أو للتدخل الأجنبي في تمويل وتطوير وتدريب، ومن ثم اختراق التنظيمات الأهلية.

* التعريف بالتجارب والخبرات الأهلية في العالم انطلاقًا من مبدأ أن الحكمة ضالة المؤمن، ليضع العمل الأهلي بأفراده ومؤسساته نفسه في مصافِّ التجارب العالمية.

* تشجيع التنظيمات والجمعيات الأهلية على اقتحام مجالات جديدة في العمل التنموي والنهضوي مثل التنشئة العلمية والبحث والابتكار العلمي وغيرها بما يساعد على تحقيق التنمية والنهضة المنشودة.

* المساعدة على مد مظلة التنظيم الأهلي إلى طوائف وفئات جديدة في المجتمع لم يسبق لها الانتظام في كيانات أهلية مثل فئات العاملين في القطاع الاقتصادي غير الرسمي من باعة وتجار الشوارع، وحرفيين، وعمال التراحيل الجدد، وغيرهم.

* نشر الوعي بمساحات العمل الأهلي التي اندثرت واختفت من ثقافة المجتمع من طول عهود الفساد والاستبداد مثل الأوقاف والتعاونيات، مع العمل على نشر ثقافة التطوع في المجتمع وتشجيعها على اقتحام مساحات جديدة من العمل.

نحو إصلاح الحركة التعاونية في مصر

د/ مجدي سعيد(*)

تمهيد

«...إن القواعد والقيم والإنجازات الكلاسيكية التي ظلت علامة مميزة للتعاونيات لعقود طويلة؛ يمكنها أن تضيف إسهامًا مهمًا إلى جهود المساعدة الأجنبية المعاصرة الثنائية والمتعددة الأطراف. وإذا كانت التنمية الاقتصادية تمثل عنصرًا معززًا للتحولات التنموية، وإذا كانت البلدان لن تتحول بدون تنمية اقتصادية وبدون توليد للثروة؛ فإنه يمكن للتعاونيات أن تساعد في تحفيز تلك التنمية، إلا أن نموذج التعاونيات يقدم- فوق ذلك- كلًّا من المشاركة والخبرة الاجتماعية والبناء الديمقراطي للمؤسسات، بما يوضح العلاقة الراسخة بين كلٍّ من التقدم الاقتصادي والاجتماعي وبين الديمقراطية في البلدان النامية..»(١)

هكذا رصد أحدث تقرير صادر حول التعاونيات الإمكانية التنموية الكامنة فيها، والذي أصدره «مجلس التنمية التعاونية عبر البحار» في أغسطس من عام ٢٠٠٧، وبيَّن فيه كيف يمكن للتعاونيات أن تكون أداة لتطوير المجتمعات النامية في ظل التحولات الاقتصادية العالمية، وهو ما حَدَا بنا لاتخاذ مسارات تلك الإمكانية التنموية مدخلًا لمقارنة آفاق الحركة التعاونية في العالم بما وصل إليه حال تعاونيات في بلادنا- وتحديدًا في مصر- بين «نقطة البداية» في أحضان الحركة الوطنية، والتي كانت تهدف منها إلى تحرير الأرض والإنسان، وبين «نقطة النهاية» في أحضان الفساد والاستبداد لتصبح حركة ومؤسسات فاترة فاقدة المعنى والروح والحياة.. وهو ما أفقدنا إمكانية كانت كفيلة بأن تضعنا- مع غيرها من الإمكانات التنموية المتاحة والمهدرة في آن- في مكانتنا التي تليق بنا كدولة محورية في الشرق العربي والإسلامي.

ولنقرأ على سبيل المثال نبذة من تقرير مصري ورد في «نقطة المنتصف» من حياة الحركة التعاونية المصرية يدل على مدى ما كان متعلقًا بتلك الحركة من آمال تبددت على مر الأيام:

(*) خبير مجتمع أهلي ومنظمات غير حكومية.

(١) تقرير «**التعاونيات: مسارات التنمية الاقتصادية والديمقراطية والاجتماعية في ظل الاقتصاد المعولم**» صادر عن مجلس التنمية التعاونية الأمريكي عبر البحار، أغسطس ٢٠٠٧، ص ٣، طالع نص التقرير باللغة الإنجليزية:
http://www.ocdc.coop/OCDC/CoopPathwaysReport.pdf

«تدل الإحصاءات العالمية الأخيرة للحركة التعاونية في العالم على قيام ٨١٠،٥١٢ جمعية تعاونية من مختلف الأنواع في مختلف الدول، وعدد أعضاء هذه الجمعيات يبلغون ١٤٣،٢٦٠،٠٠٠ عضوًا. والحركة التعاونية في مصر بحالتها الراهنة تمس مصالح أربعة ملايين من السكان، وهذا العدد يمثله أعضاء في الجمعيات التعاونية يبلغ عددهم ٨٠٠،٠٠٠ عضوًا ينتمون إلى ٢٠٠٠ جمعية تعاونية، وتختلف درجة قيام الجمعيات التعاونية بالخدمات التي يحتاجها هؤلاء الأعضاء في الإنتاج أو الاستهلاك قلة وكثرة بحسب نوع الجمعيات وبحسب القدرة المالية والإدارية لكل جمعية، ولا شك أن الجمعيات التعاونية- بحالتها الراهنة في مصر- لم تصل بعدُ إلى سدّ نسبة كبيرة من مجموع الخدمات التي يجب أن تؤديها لأعضائها. إن ما نرجوه لاقتصادنا القومي من تطور يجب أن يكون في مقدمة أهدافنا القومية، ويجب أن يتبصر الرأي العام فيما نحن فيه من افتقار إلى الأخذ بما فاتنا من الانتفاع بالمخترعات الحديثة في الإنتاج، وإلا بقي نصيب أمتنا من مجموع ثروة الأمم ضئيلًا هزيلًا، فنمسي ونصبح شعبًا من الجياع في عالم قد عمَّه الشبع، ويبقى السواد الأعظم من أفراد هذه الأمة في مؤخرة الأمم يخيم عليهم الجهل، وينخر في بنيانهم المرض. فإذا نحن بصَّرنا الرأي العام بكل هذا ووطّدنا العزم على تنمية ثروتنا القومية، وأخذنا بأساليب الصناعة الحديثة والإنتاج الكبير؛ فلنحاذر من أن نخلق من هذه الثروة القومية الجديدة وسيلةً لتضخم الثروات الخاصة في أيدي القليلين وارتفاع نسبة الفقر بين الملايين، فنحن في حاجة إلى رسم الطريق واضحة المعالم لتوزيع الثروة بين أبناء الشعب على أساس من العدل الاجتماعي في الوقت الذي نحن قادمون فيه على بناء صرح اقتصادنا القومي وتنمية ثروتنا القومية. ونظام التعاون في نظرنا صالح لهذا الغرض، وهو جدير بأن يحمل نصيبه كاملًا من تنظيم مرافقنا الاقتصادية»[(١)].

حول ماهية التعاون ومبادئه

التعاونية كما يعرفها الحلف التعاوني الدولي[(٢)] هي «رابطة ذاتية الإدارة تتكون من أفراد توحدوا طوعيًّا لتلبية احتياجاتهم وطموحاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة من خلال مشروع يمتلكونه، ويديرونه ديمقراطيًّا بشكل مشترك».

---

(١) من تقرير عبد اللطيف عامر وكيل مصلحة التعاون، في الجلسة السادسة من المؤتمر الاقتصادي الأول المنعقد بدار الجمعية الجغرافية الملكية بالقاهرة في ١٨ – ٢١ أبريل سنة ١٩٤٦، **كتاب مجموعة أعمال المؤتمر**، (القاهرة، مطبعة مصر، ١٩٤٧)،ص ص ١٨٨ – ١٨٩.

(٢) انظر موقع الحلف التعاوني الدولي على شبكة الإنترنت:
http://www.ica.coop/coop/principles.html

ويؤكد أحد الخبراء[١] على أن التعاون «ليس نظامًا، وإنما هو أسلوب عمل يقوم على الترابط والتضامن بين مجموعة من الأفراد على أساس من الحقوق والواجبات المتساوية، بهدف رفع مستوى كفاءة ممارستهم لأنشطتهم الاقتصادية والاجتماعية، والتغلب على ما قد يعترضهم من مشاكل ومصاعب، أو يتعرضون له من استغلال يضر بمصالحهم كمنتجين/ أو كمستهلكين».

ومن ثم، فهو تجمع طوعي لأفراد (لا تجمع أموال) يتكون نتيجة لحاجة المشاركين فيه، ويستوعب على قدم المساواة الفقراء والأغنياء في آن واحد، ويمكن الأخذ بهذا الأسلوب في ظل نظم اجتماعية مختلفة (رأسمالية أو اشتراكية أو مختلطة)، ويستمد مقومات دوره التنموي من مصدرين أساسيين: هما:

١- تجميعه لجهود وإمكانات وطاقات وممتلكات الأفراد المتعاونين الصغيرة والمبعثرة، ودمجها، وحشدها، وتوظيفها على نحو يعظم الانتفاع بها، ويزيد من قدراتهم كمنتجين أو كمستهلكين، ويمكنهم من الاستفادة من وفورات السعة.

٢- قواعد العمل التعاوني التي يسميها الكثيرون «مبادئ التعاون»، وتضم سبعة مبادئ: الأربعة الأولى منها أساسية، والثلاثة الأخرى ثانوية، وهي كما يلي[٢]:

● باب العضوية المفتوح: في المنظمات التعاونية، ويعني ذلك أن العضوية اختيارية، وأنها لا تمنع عن أحد تتوفر فيه شروط الانضمام، وأنه يتاح لكل عضو التخلي عن العضوية أو الانسحاب منها[٣].

---

(١) أحمد حسن إبراهيم، دور التعاونيات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر» صفحة ٢٥، في «الجمعيات التعاونية كمنظمات شعبية تنموية»، الجزء الأول من ندوة عقدها مركز البحوث العربية واللجنة الاقتصادية لأفريقيا بالأمم المتحدة في القاهرة، في الفترة من ٣٠/ ٨ إلى ١/ ٩/ ١٩٩٥، ونشرها مركز المحروسة بالقاهرة في طبعتها الأولى عام ٢٠٠٢، وهي من إشراف وتحرير عبد الغفار شكر.

(٢) وذلك وفقًا للمبادئ التي أقرها الحلف التعاوني الدولي في مؤتمره الرابع عشر المنعقد في لندن عام ١٩٣٤، ونقله أحمد حسن البرعي، تشريعات التعاون، الجزء الرابع من «الوسيط في القانون الاجتماعي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٣١.

(٣) صاغ الحلف التعاوني الدولي هذا المبدأ صياغة حديثة على النحو التالي: التعاونيات هي منظمات طوعية، مفتوحة لكل الأشخاص القادرين على استعمال خدماتها والراغبين في قبول مسئوليات العضوية، دونما تمييز نوعي، أو اجتماعي، أو عرقي، أو سياسي، أو ديني. طالع موقع الحلف على الإنترنت:
http://www.ica.coop/coop/principles.html

● الديمقراطية التعاونية: ويعني ذلك: ديمقراطية الإدارة التعاونية، ووفقًا لها يتمتع كل عضو بحق متساوٍ في الترشيح لعضوية هيئاتها الإدارية وفي التصويت لاختيار أعضاء هذه الهيئات مهما اختلفت أو تباينت مساهماتهم في رأس مالها، على أساس صوت واحد لكل عضو. وفي هذا الإطار، لا يجوز لعضو واحد أن يمتلك أكثر من حصة معينة من الأسهم، ولكل عضو أن ينوب في التصويت عن عضو واحد فقط، ويعني المبدأ أيضًا أن السلطة العليا هي للجمعية العمومية. ويتيح هذا المبدأ إطارًا جيدًا لتعلم وممارسة الديمقراطية من المستوى القاعدي، ويتيح أكبر مشاركة في اتخاذ القرار بما يحمي مصالح الأكثرية(١).

● العائد على المعاملات(٢): ووفقًا لها: يوزع ما تحققه المنظمة التعاونية من فوائض بين أعضائها بنسبة مساهمة كل منهم في تحقيق هذه الفوائض، فالتعاونيات لا تهدف إلى المتاجرة ولا إلى تحقيق أرباح من وراء أنشطتها، وإنما ينصبُّ عملها في المقام الأول والأخير على تحقيق مصالح أعضائها بحمايتهم من استغلال الآخرين لهم عندما يشترون منهم أو يبيعون لهم، ومن ثم فإنها في المقابل تتنزه عن أن تستغل الآخرين، ويترتب على ذلك أن المنظمة التعاونية- وهي تمارس نشاطاتها لخدمة أعضائها- تحقق فائضًا يساهم كل عضو في تحقيقه بمقدار ما يساهم به في نشاطاتها ويستحق منه بنفس القدر أيضًا، وهذا ما يعبر عنه بالعائد على المعاملات. ويقترن بتلك القاعدة قاعدة أخرى فرعية تقصر التعامل مع التعاونية على

---

(١) وقد صاغ الحلف التعاوني الدولي صياغة حديثة على النحو التالي: التعاونيات هي منظمات ديمقراطية يديرها أعضاؤها، الذين يشاركون بفاعلية في وضع سياساتها وفي صناعة القرار فيها، الرجال والنساء الذين يختارون كممثلين هم محاسبون أمام الأعضاء. وفي المستوى الأولي للتعاونيات يتمتع الأعضاء بحقوق تصويتية متساوية (عضو واحد، صوت واحد) كما أن التعاونيات في المستويات الأخرى تنظَّم أيضًا بطريقة ديمقراطية. طالع موقع الحلف:

http://www.ica.coop/coop/principles.html

(٢) ضم الحلف التعاوني الدولي في أدبياته الحديثة هذا المبدأ إلى المبدأين التاليين لتصبح مبدأ واحدًا باسم: المشاركة الاقتصادية للأعضاء ومنطوقه: يشارك الأعضاء بعدالة في، ويديرون بديمقراطية رأس مال تعاونيتهم. ويكون جزءًا من رأس المال هذا- على الأقل- الملكية المشتركة للتعاونية. ويتلقى الأعضاء عادة عائدًا محدودًا- إذا كان ثمة عائد- على رؤوس الأموال التي شاركوا بها كشرط للعضوية. ويخصص الأعضاء الفوائض لأي من أو كل الأغراض التالية: تنمية تعاونيتهم، ربما من خلال وضع احتياطيات، وجزء على الأقل يكون للتوزيع على الأعضاء المستفيدين بنسبة معاملاتهم مع التعاونية، وفي دعم الأنشطة الأخرى التي يوافق عليها الأعضاء، طالع موقع التحالف:

http://www.ica.coop/coop/principles.html

أعضائها فقط إلا في حالات الضرورة[١]. ويوزع الفائض على أربع حصص، كل منها لوظيفة من وظائف التعاون وذلك على الوجه التالي:

- تكوين أموال احتياطية؛ لاستثمارها في الجمعية التعاونية ولتطويرها.
- دفع الفوائد المحدودة على رأس المال.
- الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، كمساعدة أعضاء الجمعية في حالة المرض أو تقديم الخدمات لأطفال الأعضاء، والخدمات الثقافية للأعضاء.. الخ.
- أما باقي الفائض أو الجزء الأكبر في الغالب، فيتم إعادته للأعضاء، ويتم توزيع هذا الجزء على الأعضاء بنسبة معاملات كل عضو مع الجمعية، وليس بحسب ما يملكه من أسهم، ولذلك يطلق على هذا الجزء اسم «العائد على المعاملات»، وله طرق متعددة في توزيعه، كما أن له دلالة هامة: ففي الجمعية التعاونية تسمى الأرباح «الزائد المقبوض Troppercus» ويدل على معنى خاص، فهو يؤكد للأعضاء أن الجمعية قد اقتضت منهم ثمنًا مرتفعًا عن الثمن الحقيقي (للسلع أو الخدمات)، لذلك فهي تقوم بردِّه لهم بعد أن أقفلت حساباتها الختامية، واستطاعت تقدير قيمة الزيادة في الأسعار. ولهذا الأمر دلالة نفسية في توضيح طبيعة «التعاون»، وفي تبيان الفرق بينه وبين المشروع الخاص[٢].

● الفائدة المحدودة على رأس المال: حيث «يقوم البنيان التعاوني على العنصر الإنساني والعلاقات الاجتماعية، قبل أن يرتكز على رأس المال، لذلك نجد أن رأس المال في الجمعيات التعاونية، لا يعطي أرباحًا، كما هو الحال في المشروعات الرأسمالية، بل يغل فائدة محدودة، والتي تقاس بنسبة مئوية من القيمة الاسمية للسهم، على أن الجمعية لا تلتزم بدفع الفائدة على رأس المال، إلا إذا وجدت لديها أرباحًا تسمح بدفع هذه الفوائد. وهو ما يختلف عن فائدة السندات في الشركات المساهمة، والتي تستحق لأصحابها سواء خسرت الشركة أو حققت أرباحًا(٣).

● التعامل نقدًا: وهو من الأسس التي تكفل حسن سير الجمعيات التعاونية للاستهلاك. ويرتكز على اعتبارات اقتصادية واجتماعية، فمن الناحية الاقتصادية: يمثل البيع الآجل

---

(١) أحمد حسن إبراهيم، م س ذ، ص ص ٢٦- ٣١.

(٢) أحمد حسن البرعي، م س ذ، ص ص ٢٦٤- ٢٦٥.

(٣) حول هذا المبدأ؛ راجع نفس المصدر، ص ص ٢٦٠- ٢٦٣.

(بالتقسيط) خطرًا على أموال الجمعية، ويعرضها للضياع، ومن الناحية الاجتماعية فإنه يقصد به عدم تشجيع الأفراد أو إغرائهم على التعامل في حدود تزيد عن مواردهم الحقيقية، وهو أمر يتعارض مع الأفكار التعاونية. كما أن البيع بالنقد يحقق مبدأ المساواة والعدل بين الأعضاء(١).

● الحياد الديني والسياسي(٢): ويعني ابتعاد الحركة التعاونية وجمعياتها عن الزج بنفسها في أي معترك ديني أو سياسي، وأن تلتزم الحياد إزاء المشكلات السياسية والدينية، ولا يعني ذلك حرمان أعضاء الحركة/ الجمعية من اعتناق ما يشاءون من مذاهب سياسية أو دينية، ولكن ينبغي على الجمعية/ الحركة ألا تنتمي لحزب من الأحزاب، وألا تأخذ في اعتبارها عند قبول الأعضاء أو ترشيحهم لعضوية مجلس الإدارة؛ انتماء أحدهم السياسي أو ديانته(٣).

● نشر التعليم التعاوني(٤): ويعد هذا المبدأ تطبيقًا للروح التعاونية التي ترمي لخدمة أعضائها، ويأتي في مقدمة هذه الخدمات الارتفاع بمستواهم الثقافي، ومن هنا أصبح نشر التعليم والثقافة التعاونية من الأغراض التي تضعها الحركة/ الجمعيات التعاونية نصب أعينها، بما يؤدي لاتساع آفاق تفكيرهم، وزيادة تمسكهم برسالة التعاون، ورفع كفايتهم

---

(١) – نفس المصدر، ص ص ٢٧١– ٢٧٤.

(٢) – استبدل هذا المبدأ بمبدأ جديد تحت اسم: «الإدارة الذاتية والاستقلال»، نصه: التعاونيات هي منظمات ذات إدارة ذاتية، وعون ذاتي، يديرها أعضاؤها، وإذا دخلت في اتفاقيات مع منظمات أخرى، بما فيها الحكومات، أو رفعت رأس المال استنادًا إلى مصادر خارجية، فإنها تفعل ذلك على أسس تضمن الإدارة الديمقراطية بواسطة أعضائها وتحافظ على ذاتية التعاونية. طالع موقع الحلف:

http://www.ica.coop/coop/principles.html

(٣) أحمد حسن البرعي، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٧٥– ٢٧٧، يقول المؤلف إن البعض ينتقد هذا المبدأ حيث إنه يعامل كافة الأحزاب على قدم المساواة، مما يثبط من عزائم أصدقائها الحقيقيين، ويحرمها من النفوذ المباشر داخل البرلمان، والواقع كما يقول إن التعاون باعتباره حركة شعبية يصعب فصله عن النشاط السياسي والديني، وإذا كانت هناك حركات تعاونية محايدة في شتى أنحاء العالم، إلا أن كثيرًا من أحزاب العالم تؤيد الحركة التعاونية، كما تؤيد بعض الجمعيات بعض الأحزاب، بل وصل الأمر إلى إنشاء حزب تعاوني في إنجلترا. ونضيف أن عدم الالتزام بهذا المبدأ في بعض الدول أدى لاختراق السلطة وأحزاب السلطة للحركة التعاونية فأفسدها.

(٤)– صيغ هذا المبدأ تحت عنوان جديد: التعليم والتدريب والمعلومات، ونصه: تزود التعاونيات بالتعليم والتدريب كل من أعضائها، وممثليها المنتخبين، ومديريها، وموظفيها، بما يعينهم على المساهمة الفعالة في تنمية تعاونياتهم. وهي تعلم عامة الناس– بخاصة من النشء وقادة الرأي– حول طبيعة وفائدة التعاون. طالع موقع الحلف:

http://www.ica.coop/coop/principles.html

الفنية وزيادة خبرتهم. وتضيف بعض الجمعيات التعاونية خدمات اجتماعية أخرى، كإقامة النوادي وتعبيد الطرق، وإقامة المستشفيات، وتقديم العلاج إلى أعضائها[١].

وقد أضاف الحلف التعاوني الدولي مبدأين جديدين بعد دمج المبادئ من الثالث إلى الخامس وفق الرؤية القديمة في مبدأ واحد (الثالث وفق الرؤية الجديدة) وتعديل صياغة باقي المبادئ، وقد نص المبدآن الجديدان على:

- التعاون بين التعاونيات: تخدم التعاونيات أعضاءها بشكل أكثر فاعلية، وتقوى الحركة التعاونية بالعمل معًا، من خلال البنى المحلية، والقومية، والإقليمية، والعالمية.
- الاهتمام بالمجتمع: تعمل التعاونيات من أجل التنمية المستدامة لمجتمعاتها من خلال سياسيات موافق عليها من قبل أعضائها[٢].

وتعتمد مبادئ التعاون تلك- بالأساس- على مجموعة من «القيم التعاونية» نص عليها الحلف التعاوني الدولي[٣]، وهي: العون الذاتي (بين أعضاء التعاونية)، والمسئولية الذاتية، والديمقراطية، والمساواة، والعدالة، والتضامن. وفي تقاليد مؤسسيه، يعتقد أعضاء التعاونية في القيم الأخلاقية للصدق والانفتاح والمسئولية الاجتماعية والاهتمام بشئون الآخرين.

تطور التعاونيات في مصر من الحيوية إلى الفتور:

مرت حركة التعاونيات المصرية طوال تاريخها الذي يصل مائة عام بمراحل عدة، ذات ملامح مختلفة، وقد تناول هذا التاريخ العديد من مؤرخي حركة التعاون في مراحلها، وركزوا في التأريخ لتلك المراحل- في الأغلب- على التطور التشريعي والكمي والنوعي للحركة من حيث عدد الجمعيات وعدد أعضائها ورأس مالها وأنواع النشاط الذي تمارسه،

(١) نفس المصدر، ص ص ٢٧٨- ٢٧٩. والحقيقة أن هذه الأمور تمثل- كما قال المؤلف- تطبيقًا للروح التعاونية، وحيث أن التعاون في أصل تكوينه في مهده أو حتى في مصر كان يهدف إلى حل مشكلات تواجه البسطاء من صناع وزراع مهمشين، فإن التجارب العالمية في مساعدة هؤلاء قد اعتمدت مبدأ واصطلاح التمكين والذي لا يعني فقط إيجاد الحلول للمشكلات الاقتصادية للتهميش وفقط، بل الخروج من التهميش من خلال مخرج متكامل، ولأن البواكير دائمًا في كل حركة تمثل صفاء ونقاء الفكرة» والالتزام بروحها وجوهرها قبل الدخول في تلافيف التفاصيل البيروقراطية، فإننا نجد مثلًا أن نشأة كل من الحركة التعاونية المصرية والحركة النقابية المصرية خرجت من رحم و/ أو سارت بالتوازي جنبًا إلى جنب مع تجربة أخرى للحزب الوطني هي تجربة ما سمي بـ«مدارس الشعب الليلية» (طالع في هذا الصدد على سبيل المثال: عبد الرحمن الرافعي، م س ذ، ص ص ١٠٧-١٠٨ و ص ص ١٤٥- ١٤٦)

(٢) - طالع موقع الحلف:

http://www.ica.coop/coop/principles.html

(٣) - نفس المصدر السابق.

كما تناولوا التطورات السياسية والاقتصادية في مصر، التي مثلت البيئة التي تطورت فيها الحركة ما بين نظام سياسي ملكي، إلى نظام سياسي جمهوري، وما بين توجهات اقتصادية رأسمالية واشتراكية، لكن أحدًا منهم- على الأقل فيما نعلم- لم يتناول التطور الكيفي للحركة وشكل المنحنى الذي اتخذته أو المنحدر الذي سلكته طوال مائة عام[1] من بدايةٍ دافقةٍ بالحيوية تتمثل في حرارة أهدافها في تحقيق الاستقلال والتنمية الحقيقية، وفي التزامها الكامل بـ «روح التعاون»، ثم مرورها بحركة تأميم وإلحاق وإفراغ كبرى من المضمون، ووأدٍ للروح في منتصف الطريق، وصولًا إلى نهاية فاترة متكلسة متأزمة لا تمثل إضافة حقيقية للتنمية إلا إذا كانت مجرد الأرقام هي المؤشر الوحيد لذلك، وصلت فيه الحركة إلى وضع آسنٍ شاخت فيه وعليه الحركة حتى استعصت على الإصلاح، سواء إصلاحها أو الإصلاح بها ومن خلالها.

وعلى ذلك، فإننا يمكننا أن نقسم مراحل تطور الحركة التعاونية إلى مرحلتين كبريين: الأولى: مرحلة التأسيس، ثم التقنين الضابط والمحدد للحركة بشكل جزئي قابل للإصلاح، والتي امتدت من عام ١٩٠٨ إلى عام ١٩٥٢. والثانية مرحلة النفق المظلم المنحدر كيفًا- والصاعد كمًّا!!- فيما بعد ثورة ١٩٥٢ وحتى الآن، وذلك نتيجة لاضطراب النظام الاقتصادي المتبنى، ونتيجة لتغير علاقة السلطة بالحركة وبغيرها من مظاهر حياة المجتمع الأهلي المتمثلة في الحركات/ المؤسسات الأهلية الطبيعية، والتي قامت بالأساس على الإلحاق والتأميم والإفراغ من المضمون والروح. وإذا كانت هذه هي قراءتنا للتطور الكيفي للحركة التعاونية، إلا أن ذلك لا يغني عن قراءة التطور التشريعي والكمي لها من خلال المصادر المتاحة:

الوضع الحالي للتعاونيات في مصر والأمل في إصلاحه:

قبل أن نتحدث عن الوضع الحالي للحركة التعاونية من حيث التقييم، نود أن نوضح حجم الحركة التعاونية المصرية وهيكلها، الذي يضم:

● الاتحاد العام للتعاونيات، وينظمه قانون ٢٨/ ١٩٨٤، ويتبع إداريًّا لرئيس مجلس الوزراء.

(١) - يمكن أن تقرأ ذلك فيما بين السطور، وفي المسكوت عنه، أو في ثنايا الكلام، في كتابات كثيرة تتناول بالتحليل أسباب ونتائج هذا الانحدار الكيفي، سواء في جزئي ندوة الجمعيات التعاونية كمنظمات شعبية تنموية، أو في كتاب تشريعات التعاون، سابق الذكر، أو غيره من الكتابات.

● ٥ اتحادات نوعية مركزية، يوضح أوضاعها الجدول التالي[١]:

البند/ النوع	الاتحاد التعاوني الاستهلاكي المركزي	الاتحاد التعاوني الإنتاجي المركزي	الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي	الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي	الاتحاد التعاوني للثروة المائية
القانون	١٠٩/ ١٩٧٥	١١٠/ ١٩٧٥	١٢٢/ ١٩٨٠	١٤/ ١٩٨١	١٢٣/ ١٩٨٣
الجهة الإدارية	وزارة التجارة والصناعة	وزارة التنمية المحلية	وزارة الزراعة	وزارة الإسكان	وزارة الزراعة
عدد الجمعيات	٤٠٠٥ + ٢٠ اتحاد إقليمي	٤٨٢	٧٠٠٠	٢٠٣٨	٩٣
عدد الأعضاء	٤ مليون	٥٨١٨٤	أكثر من ٤ مليون على مساحة ٧,٢ مليون فدان	٢ مليون	٨٩٧١٢
حجم الأعمال	١٠ مليار جنيه	١٠ مليار جنيه	٢٥ مليار جنيه	مليون وحدة سكنية (٨ مليار جنيه)	أكثر من مليار جنيه

● إضافة إلى ذلك، يتبع الاتحاد عددٌ من الهيئات النوعية، وهي:

- دار التعاون للطبع والنشر، وتتبع مجلس الشورى.
- المعاهد العليا التعاونية، وتتبع وزارة التعليم العالي.
- الجمعيات العلمية، وتتبع وزارة الشئون الاجتماعية.
- الجمعيات التعاونية التعليمية، وتتبع وزارة التربية والتعليم.

(١) الاتحاد العام للتعاونيات، **إستراتيجية الحركة التعاونية المصرية حتى عام ٢٠٢٠ ودور الحركة في تحديث مصر**، ب ت، مستقى من الرسم التوضيحي لهيكل الحركة التعاونية ص ٨، والجدول من إعداد الباحث.

أزمة الحركة التعاونية في مصر:

«الحقيقة المؤكدة أن القطاع التعاوني في مصر يواجه أزمة حقيقية حادة، تجعله عاجزًا مشلولًا مجمدًا، غير قادر على خدمة أعضائه من ملايين المواطنين»[١]، هذا الوضع المتأزم للتعاونيات في مصر الذي عبر أكثر من مصدر عن جانب منه أو من أسبابه ومظاهره:

فالنمط التعاوني الموجه (الذي عاشته مصر خاصة خلال الستينيات وأوائل السبعينيات): وفيه ازدادت ممارسات التدخل الحكومي ودورها في التوجيه والهيمنة على مقدرات الحركة التعاونية، فتقلصت فرص العمل التعاوني في حرية اختيار تشريعاته الملائمة وأشكال تمويله الذاتي وتقوية بنياناته القاعدية، وانسحب ذلك على ضعف الحركة التعاونية ممثلة في عدم تنظيم تداول المراكز القيادية، وضعف الكفاءة الإدارية لوحدات الحركة وسيادة السياسات التسعيرية والضريبية والجمركية التي لا تتماشى مع مبادئ الحرية الاقتصادية، وغياب الأنشطة الفعالة في مجالات التدريب والإحصاء ونظم المعلومات»[٢].

وهذا النمط التعاوني الموجه بالرغم من تغير السياسات الاقتصادية للدولة من انفتاح، وخصخصة، وإلغاء الدعم وانتهاج سياسات ليبرالية على المستوى الاقتصادي لم تنعكس في شكل تطبيق لجميع القيم الليبرالية في باقي مجالات الحياة وبخاصة المجال السياسي، فلم تنعكس في إرساء للديمقراطية ولا لحرية العمل الأهلي، ومن ثم فإن «الحركة التعاونية غير مؤهلة في المرحلة الحالية لتلعب دورها على الوجه الأكمل، ذلك أن الظروف التي كانت التعاونيات تمارس فيها نشاطها فيما سبق خلال فترة التخطيط المركزي تختلف اختلافًا جذريًّا عن الظروف الجديدة: فالتعاونيات- كالنقابات- كانت تعتبر إحدى إدارات الدولة، وكانت الحركة التعاونية تعتمد اعتمادًا كليًّا على «دعم الدولة لها» باعتبار أن التعاونيات (وعلى الأخص التعاونيات الزراعية والاستهلاكية في مصر) كانت مسئولة عن تنفيذ خطة الدولة، وتخضع خضوعًا كاملًا للإشراف الإداري، وليس أدل على ذلك من وجود هذا الجهاز البيروقراطي الضخم بوزارات الجهات الإدارية المشرفة على الحركة

(١) – محمد رشاد، **أزمة القطاع التعاوني في مصر.. المشاكل والحلول**، (القاهرة: طبع دار التعاون للطبع والنشر، ١٩٩٢)، ص ١١.

(٢) – يحيى علي زهران، في: عبد الغفار شكر (محرر ومشارك)، **الجمعيات التعاونية كمنظمات شعبية تنموية**، الجزء الأول، ص ١٢٦.

التعاونية في وزارات الزراعة والتجارة والتموين والإسكان والتعليم والإدارة المحلية، بل إن الإتحاد العام للتعاونيات في مصر يتبع إداريًّا رئيس مجلس الوزراء[(١)].

وليت الأمر توقف عند حدود البيروقراطية والسيطرة الحكومية على تلك الحركة «الشعبية»، لكن الأمر امتد إلى تسرب أمراض «الاستبداد» إلى داخل الحركة، وتجلى في عدد من المظاهر، نقتطف منها ما يلي:

- مافيا الحركة التعاونية: «نحن في مصر مازلنا في القطاع التعاوني نطحن الهواء.. ونحرث في البحر وندور في حلقات مفرغة.. ونبدد الجهود في الصراعات الصغيرة.. والمصالح الذاتية، والجري وراء المنافع الخاصة والمناصب.. ونبعد الكفايات.. ونفسح المجال واسعًا للسماسرة والمستفيدين والمتسلقين والمتاجرين بأهداف التعاون (..) إن التشخيص الحقيقي لأسباب عجز الحركة التعاونية المصرية وجمودها.. وحالة السلبية واللامبالاة عند القاعدة العريضة.. يؤكد أن هناك مافيا تسيطر كالأخطبوط على الحركة التعاونية. وللأسف هي محدودة العدد، ومعروفة بذيولها وأذنابها وأدواتها. لقد تحولت هذه المافيا المحدودة العدد إلى لوردات وباشوات وبكوات الحركة التعاونية.. وأتخمت بالثروة الحرام.. من السمسرة والعمولات على حساب مصالح الملايين من الأعضاء. بالصوت العالي والأساليب اللاأخلاقية، وسياسة فرّق تسُد، وأساليب البلطجة، وفي غياب الرقابة الشعبية الفعالة.. وسيادة ظاهرة السلبية واللامبالاة، فالمافيا مستمرة.. وسيطرة المافيا المحدودة العدد على القطاع التعاوني لها ظواهر عديدة وصور يعرفها الجميع. أدت إلى وجود نتائج خطيرة، أبرزها: أن النظرة (..) إلى القطاع التعاوني أنه قطاع سيء السمعة لسيطرة بعض المنحرفين على مقدراته. فقدان الثقة بين العضوية العريضة وقيادات المنظمات التعاونية السلبية التي تفشت بين أعضاء مجالس الإدارة.. مما أتاح الفرصة للانتهازية أن تتسع.. وللمافيا أن تتوحش وتتشعب. غياب الولاء والانتماء للعقيدة التعاونية.. وانصراف الرأي العام عن النظام التعاوني[(٢)].
- ديمقراطية صورية: في مصر، دور الجمعيات العمومية، وهي البرلمانات الشعبية التعاونية معطل تمامًا، وصوري. وهناك سلبية من الأعضاء ومقاطعة صامتة في حضور هذه الجمعيات للشعور بصوريتها وعدم جدواها. في مصر مجالس الإدارة..

(١) – أحمد حسن البرعي، م س ذ، ص ٨٤.

(٢) – محمد رشاد، م س ذ، ص ص ١٦ – ١٧.

مجالس الوزراء التي تدير الجمعيات والأداة التنفيذية لتنفيذ الخطط والقرارات، التي أقرتها الجمعيات العمومية.. لا تمارس دورها الحقيقي وغائبة تمامًا، تاركة كل الاختصاصات للمديرين والأجهزة الوظيفية. النتيجة سيطرة قلة على إدارة البنيان التعاوني من القاعدة إلى القمة، في غياب الرقابة الشعبية، وفي غياب ممارسة ديمقراطية الإدارة التعاونية، مما أدى إلى الطريق المسدود الحالي الذي وصلت إليه الحركة التعاونية المصرية[١].

- أزمة أخلاق: الأزمة الحقيقية التي تعيشها الحركة التعاونية المصرية.. هي أزمة أخلاق.. واختفاء روح المحبة بين القيادات التعاونية. الأزمة الحقيقية للحركة التعاونية هي ظاهرة الصراعات الشخصية الصغيرة.. وغياب التنسيق والتكامل.. وعدم الأخذ بالمبدأ التعاوني الأصيل.. جوهر الفكر التعاوني.. الكل في واحد. الفرد للمجموع.. والمجموع للفرد. الأزمة الحقيقية للحركة التعاونية أنها تعيش في جزر منعزلة متباعدة بعيدة عن الوحدة؛ أحد الأصول الأساسية للتعاون.. الأزمة الحقيقية للحركة التعاونية بروز الأنانية والفردية.. وسيادة المصالح الشخصية. رغم النقد الذاتي المرير والمستمر لمسيرة التطبيق التعاوني المصري والسلبيات الموجودة[٢].

هذه فقط بعض أبرز أعراض المرض الذي أصاب التعاون في أحضان البيروقراطية طوال مما يقرب من ٥٦ عامًا، صارت فيها الحركة التعاونية أعجاز نخل منقعر.. نخَرَ فيها سوس الفساد.. وكانت البداية التنازل عن مبدأ.. مبدأين من «مبادئ التعاون» بدعوى الضرورة.. فانتهى الحال بأن أكلت الأرضة باقي المبادئ، والعجيب أن القوم من الكتاب المحتكرين لسوق الكتابة التعاونية والمتقدين لعيوبها؛ لا يريدون أن يصارحوا أنفسهم بأن الحركة التعاونية لم يعد لها من التعاون إلا اسمه، وأنها فقدت روحها الأهلية والشعبية؛ فصارت جسدًا ميتًا.. وأنَّى لجسد ميت أن يحيي الأمة المصرية بالتنمية القاعدية والمبثوثة؟

هل من أمل في بعث أو نشور؟

الأمل الوحيد للحركة التعاونية، والهدف الأسمى الذي يجب أن يسعى إليه المجتمع هو في خوض معركة طويلة للتحرر التعاوني تهيئ المناخ لـ «نمط تعاوني حر: تتلاشى فيه ممارسات التدخل الحكومي في الأنشطة التعاونية (تشريع- إدارة- رقابة-.. الخ) حتى

(١) نفس المصدر، ص ٢٥.

(٢) نفس المصدر، ص ص ٣٣- ٤٣.

يسهل على التعاونيين توجيه أنشطتهم التعاونية، ورسم سياساتهم واختيار قراراتهم، والمؤشر هو «حرية اتخاذ القرار التعاوني»، والذي تتعاظم فيه فرصة التعاونيين في اختيار تشريعاتهم، وتوجيه أموالهم واستثماراتهم، وإنشاء مؤسساتهم التعليمية والتدريبية والإعلامية، وتوثيق صلاتهم بالحركات التعاونية العالمية، والتفاعل معها، وتقوية بنياناتهم التعاونية بمختلف المستويات»(١).

لكن الآراء اختلفت في كيفية الوصول إلى هذا الهدف، فورشة العمل المعنونة بـ «التعاونيات كمنظمات تنموية وشعبية (المعوقات والآفاق)» أصدرت عددًا من التوصيات، رأى المشاركون فيها أنها يمكن أن تؤدي لتحقيق الهدف، وتشمل تلك التوصيات(٢):

● تعزيز الطابع الشعبي للتعاونيات: يتحقق الطابع الشعبي للمنظمات التعاونية بقدر تخلصها من هيمنة الأجهزة الحكومية، وبقدر خضوعها للإرادة الحرة منذ لحظة تأسيسها حتى تصفية نشاطها، ويتطلب ذلك:

- إعادة النظر في العلاقة الحالية بين الأجهزة الحكومية والمنظمات التعاونية.
- ألا يكون تأسيس المنظمات التعاونية بإذن من الجهة الإدارية، وألا تتدخل هذه الجهة في عملها بما يعوق إدارتها لشئونها، ولا أن تقرر حلها أو وقف نشاطها عقابًا لها، ولا أن تحل نفسها محل المنظمة التعاونية.
- حرية اتخاذ القرار التعاوني بدون تدخل من أي جهة خارجية.
- دعم الوحدات التعاونية القاعدية لتكون أساسًا قويًّا للتطور الديمقراطي للبنيان التعاوني.
- دعم الهوية المؤسسية الشعبية للتعاونيات كمنظمات أهلية تعبر عن إدارة أعضائها.
- مشاركة التعاونيين في جهود دعم التطور الديمقراطي للمجتمع المصري.

● تعميق الديمقراطية الداخلية للتعاونيات: وذلك من خلال الإصرار على إعمال آليات الديمقراطية الداخلية التي تكفل قيام علاقات ديمقراطية بين الأعضاء، وتأكيد اختيارية

---

(١) – يحيى علي زهران، م س ذ، ص ١٢٦.

(٢) – عبد الغفار شكر (محرر)، **الجمعيات التعاونية كمنظمات شعبية تنموية**، (القاهرة، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣) ، الملحق رقم (١)، تقرير أعمال وتوصيات الورشة، ص ص ٧٥– ٨٧.

العضوية، وحرية الانضمام للتعاونية، والانسحاب منها، وحق العضو في الترشيح للمواقع التعاونية القيادية وانتخاب المرشحين والتصويت على القرارات دون انتقاص لهذا الحق من قبل الجهة الإدارية، ومن خلال وضع الأعضاء بأنفسهم للائحة الداخلية، والتأكيد على قاعدة صوت واحد للعضو الواحد، ومن خلال العمل على تسجيل اجتماعات الجمعيات العمومية ومساهمة معظم أعضائها فيها، ووضع ضمانات لتداول المراكز القيادية التعاونية لإنهاء جمود النخبة القيادية، وتكوين قيادات جديدة.

● الإطار التشريعي: حيث لم تعد التشريعات التعاونية الحالية ملائمة لقيام المنظمات التعاونية بدور فاعل في التنمية في ظل الظروف الجديدة، وهناك إجماع على ضرورة إعادة صياغة هذه التشريعات لإجراء تعديلات جوهرية تكفل تمكين التعاونيات من ممارسة نشاطها بحرية وقيامها بدورها التنموي بفاعلية مع التأكيد على طبيعتها كمنظمات أهلية، وذلك من خلال:

- إصدار تشريع موحد ومرن يقتصر على المبادئ العامة، ويترك لكل قطاع تعاوني وضع نظامه الأساسي.
- إصدار تشريع موحد يخصص بابه الأول للمبادئ العامة، ويخصص بابًا مستقلًّا لكل قطاع تعاوني.
- إجراء تعديلات جوهرية في التشريعات القائمة تتفق مع توجهات دعم الديمقراطية، وإزالة العقبات من خلال النص على أن تكون التعاونيات وحدها المختصة بتحديد قواعد عملها الداخلي، وتحديد العلاقة مع الأجهزة الحكومية بحيث تكون علاقات تعاون دون تداخل في الأدوار، مع حرية اتخاذ القرار التعاوني، وأن يكون للتعاونيين الرأي الأول في تحديد التعديلات التي ستدخل على التشريعات.

● التنسيق بين التعاونيات: ضرورة وجود إستراتيجية متكاملة في مجال العمل التعاوني القومي وصولًا إلى تكامل الأدوار والوظائف بما يؤدي إلى رفع الكفاءة الاقتصادية وتعظيم الفائدة الاجتماعية، ويشمل التنسيق مجالات الإنتاج، والتسويق، والنقل، والتمويل، وتبادل المعلومات، والتثقيف والإعلام.

● التدريب والتثقيف والإعلام التعاوني: أهمية قيام الاتحادات التعاونية المركزية بالاهتمام بنشر الوعي التعاوني في المجتمع، وتطوير الصحافة التعاونية ووسائل الإعلام

الجماهيرية، والسعي لتخصيص مساحة أكبر في برامج الإذاعة والتليفزيون، والتوسع في التدريب التعاوني، والتأكيد على تطوير علاقة المعاهد التعاونية بالحركة التعاونية وتطوير مناهجها الدراسية للتواؤم مع المتغيرات الجديدة.

● التعاون والمجتمع: مطالبة التعاونيين ببذل أقصى جهد لتهيئة المجتمع المصري بما يسمح بنجاح جهود التنمية والتحول إلى ممارسة ديمقراطية حقيقية تسمح بازدهار المنظمات الشعبية غير الحكومية، ويبرز في هذا الصدد مجموعة من الواجبات الأساسية، مثل:

- المساهمة في حل مشاكل اجتماعية مؤثرة في فاعلية التعاون مثل مشكلة الأمية وسيادة القيم الفردية والنفعية.
- المساهمة في الجهود الرامية لتعزيز التطور الديمقراطي للمجتمع المصري.
- المساهمة في تقديم خدمات اجتماعية للمواطنين الذي يعملون في النشاط التعاوني.
- أن تكون التعاونيات طرفًا في النشاط الثقافي والفني والأدبي بما يخدم دعم وتأكيد القيم الإيجابية.

● دعم الدور التنموي للتعاونيات: ويتطلب ذلك حل مجموعة من المشاكل الأساسية:

- مشكلة التمويل: حيث ازدادت أهمية توفير التمويل الذاتي للنشاط التعاوني من خلال: تطوير صناديق الاستثمار والتمويل الذاتية وتبادل التنسيق بينها، وتعاون كافة المنظمات التعاونية في إنشاء صندوق للتمويل يتوفر له رأس مال كبير، والسعي فورًا في إنشاء بنك التعاون، وتحويل بنك التنمية والائتمان الزراعي إلى بنك تعاون زراعي.
- ضعف نظم إدارة التعاونيات: هناك ضرورة لتحديثها والاستعانة بكوادر إدارية متخصصة مؤهلة تكون قادرة على إجراء البحوث والدراسات لتقييم فاعلية الأداء، وإجراء المسوح التسويقية المحلية والخارجية ودراسة العرض والطلب للمنتجات التعاونية.
- التخلف التكنولوجي: وضرورة إجراء تطوير عاجل في أدوات الإنتاج بالمؤسسات التعاونية، وما يتطلبه ذلك من دمج التعاونيات الحرفية والصغيرة في الهيكل الصناعي، والتوسع في التدريب والتلمذة الصناعية، والاستفادة من التوجهات التكنولوجية الجديدة، والدخول في ميادين مستحدثة كالصناعات الزراعية والتغليف والتعبئة ومخاطر الائتمان، وغيرها.

- المشاكل مع الأجهزة الحكومية: ضرورة حل المشاكل مع مصلحة الضرائب والجمارك والتأمينات الاجتماعية والرسوم المحلية والرخص.
- غيبة المعلومات: بإنشاء بنك للمعلومات أو قاعدة للبيانات تساهم فيها كافة المنظمات التعاونية في مصر، والاشتراك في قواعد البيانات العالمية.
- ضرورة دراسة المحددات التي تؤثر على فاعلية الدور التنموي للتعاونيات: من محددات فكرية تطرح الحاجة إلى تطوير الفكر التعاوني، ومحددات تنظيمية وإدارية كالعلاقة مع أجهزة الدولة والنتائج المترتبة على سياسة التكيف الهيكلي، وضعف مقومات المجتمع المدني، وندرة الكفاءات الإدارية والتنظيمية، والمحددات المرتبطة بالإمكانات المادية المتاحة للتعاونيات، والمحددات المرتبطة بطبيعة المبادئ التعاونية خاصة محدودية العائد على رأس المال وبطء القرار التعاوني.

● مواصلة دراسة الحركة التعاونية: هناك حاجة لمزيد من دراسة واقع الحركة التعاونية المصرية واتجاهات تطورها مستقبلًا، خاصة دراسة مشاكل التمويل والتشريع والديمقراطية التعاونية، والطابع المؤسسي الشعبي للتعاونيات، وأوجه التنسيق التعاوني، ودراسة مشكلات الواقع الراهن ومبادرات مواجهة هذه المشكلات، واستطلاع رأي التعاونيين في كيفية تطوير الحركة التعاونية، ودراسة أساليب التنسيق في مجال التسويق والتوزيع.

لكن السؤال يبقى بعد ١٣ عامًا من إقامة تلك الورشة وصدور تلك التوصيات، من الذي سيقوم بتنفيذ التوصيات وصولًا إلى الهدف المنشود، وهو ليس بالأمر اليسير بل إنه يتطلب نضالًا طويل الأمد محاط بصعوبات تكافئ طول وإزمان المرض العضال الذي أصاب الحركة التعاونية، صياغة التوصيات ذاتها توحي بفاعلين اثنين:

أولًا: السلطة: من خلال تغيير تلك النخب ذاتها، ودون ذلك كما هو معلوم خرط القتاد، أو تغيير قناعات النخبة المسيطرة على الأمور في مصر، وإقناع «الحدأة أن تسقط بعض الكتاكيت»، ولن يكون ذلك إلا من خلال ممارسة الضغط الشعبي النابع أصلًا من وجود وعي بضرورة وأهمية النضال من أجل تحرير التعاونيات وسائر أشكال العمل الأهلي من الأسر الحكومي.

ثانيًا: التعاونيون أنفسهم: وحال قياداتهم كما رأينا، فلم يغيرون البقرة الحلوب التي يحلبونها كل صباح؟ ربما يكون الأمل الوحيد النضال من القاعدة إلى القمة، وهو لا ولن يسلم أيضًا من مخاطر وصعوبات، ويتطلب النضال أيضًا لخلق

بيئة ملائمة تساعد في أن يؤتي النضال القاعدي أكله، ومن ثم فإننا نرى ضرورة وجود فاعل ثالث، وهو:

ثالثًا: قوى المجتمع الصالحة: وهذا يتطلب:

- بث الوعي بأهمية التعاونيات بأساليب مختلفة وهو وعي غائب تمامًا على سبيل المثال لدى الشباب المتحمس للعمل الأهلي ومساعدة المجتمع.
- تشكيل قوى ضغط مجتمعية لإحداث ثورة في العمل التعاوني، وتجييش القوى المجتمعية لتحريره.
- السعي لإيجاد بدائل مؤسسية تعاونية المبادئ إما من خلال الإطار القانوني التعاوني المتاح مع السعي إلى تغييره، أو من خارج الإطار القانوني القائم بالرجوع إلى إطار القانون المدني الذي بدأ به عمر بك لطفي، أو أي إطار آخر يسمح بتطبيق المبادئ التعاونية، وهو ما يتطلب دراسة قانونية متعمقة في البدائل المتاحة.

إن إحياء الحركة التعاونية هو جزء من عملية إحياء المجتمع المصري والعربي ككل من خلال بث الروح في تنظيماته الأهلية الطوعية وطوائفه المعبرة عن مصالح فئاته المختلفة، وهو واجب جهادي يتطلب نفسًا طويلًا وحكمة وصبرًا، فليس بالعمل الخيري وحده يحيا المجتمع، أو تتحقق التنمية والنهضة المنشودة.

مبادئ الرعاية الواضحة للبيئات القانونية والتنظيمية الممكنة للتعاونيات[1]

المبدأ	بيانه
حماية التحكم الديمقراطي للأعضاء	يجب أن تحمي القوانين الخصائص الديمقراطية للتعاونيات، مانحة السيطرة في المنظمة لأعضائها
حماية الحكم الذاتي والاستقلال	التعاونيات هي أعمال قطاع أهلي، ومن ثم يجب على القانون أن يحمي الحكم الذاتي للتعاونيات واستقلالها عن سيطرة الحكومات والأفراد، والكيانات الأخرى غير أعضاء التعاونيات

(١) – نفس المصدر، ص ٢٧.

احترام العضوية الطوعية	يجب على القانون أن يحمي الطبيعة الطوعية لعضوية التعاونيات؛ حيث يجب أن تكون مسئولية تحديد عضوية التعاونيات من مسئولية التعاونيات، لا أن تملى بالقانون أو من قبل الحكومات
طلب المشاركة الاقتصادية للأعضاء	يجب على القانون أن يحمي ويحث على تحمل الأعضاء لمسئولياتهم، بما في ذلك واجب المساهمة العادلة والتحكم الديمقراطي في رأس مال التعاونية
الحث على المعاملة المنصفة	يجب على القانون والتنظيمات ألا تكون أقل تحبيذًا للتعاونيات من سائر الأعمال التي تعمل في نفس القطاع، كما يجب أن تكون حامية وحساسة لثنائية التعاونيات والشركات؛ حيث يجب أن يكون إنفاذ القانون وتسوية النزاعات، والترخيص للتعاونيات يتم بنفس الطريقة التي تتم مع غيرها من مشاريع الأعمال
حماية الوصول إلى الأسواق	يجب أن توضع إجراءات تنظيمية خاصة للقطاع توفر الراحة المعقولة والحوافز حينما تكون ملائمة، والتي تمكن أشكال المشاريع التعاونية المختلفة أن تعمل.
توفير إطار تنظيمي متماسك وكفء	يجب أن يكون الإطار التنظيمي بسيطًا، قابلًا للتنبؤ، وكفئًا، كما يجب أن يقلل من التباطؤ البيروقراطي، ومن المعوقات أمام تشغيل المشاريع، كما يجب أن يتجنب النزاع والازدواجية مع القوانين الأخرى. ويجب أن يسلم أمر وضع التنظيمات التي تحترم مشاريع التعاونيات إلى المؤسسات التي تحتوي على أكثر الخبراء المتخصصين ملاءمة
حماية الإجراءات القانونية	يجب أن تخضع المنظمات التعاونية وأعضاؤها للإجراءات التنظيمية للقانون، بما في ذلك الحق في الاستماع، والتمثيل القانوني، والطعون النزيهة على قرارات الدولة التي تؤثر في التعاونيات أو أعضائها
تجنب تضارب المصالح	أدوار الدولة في إنفاذ القانون، وتسوية النزاعات والترخيص والترويج يجب أن تدار بطريقة تتجنب الازدواجية، والتأثيرات غير المرغوبة، وأن تتجنب تنازع المصالح

<u>متطلبات وملامح مشروع قانون جديد للتعاونيات:</u>

- أن يكون تشريعًا متخصصًا: فلا يجوز أن يعتبر التشريع التعاوني جزءًا من قانون آخر، يحكم هيئات ومنظمات غير الجمعيات التعاونية، كقانون الشركات

المساهمة نظرًا لاختلاف طبيعة كل منهما، أو قانون الجمعيات الأهلية، نظرًا لأن للجمعيات التعاونية أغراضًا اقتصادية تحتاج إلى معالجة خاصة.

- أن يكون تشريعًا موحدًا: بمعنى أن يشتمل على الأحكام العامة المنظمة لكافة أنواع الجمعيات التعاونية، فالواقع أن هذه الجمعيات رغم تباين أغراضها وتعدد أنواعها، تحكمها مبادئ أساسية واحدة، لذلك فإن صدور تشريع موحد للتعاون، لَيُؤكد في وضوح وحدةَ الحركة التعاونية، وتلك قضية من قضايا الحركة التعاونية في الوقت الراهن؛ فالحركة التعاونية في مصر يتقاذفها عدد كبير من القوانين (٣١٧ لسنة ١٩٥٦ والذي يطلق عليه «قانون التعاون»، والجمعيات التعاونية الزراعية ١٢٢ لسنة ١٩٨٠، ثم قانون التعاون الاستهلاكي رقم ٩ لسنة ١٩٧٥، والتعاون الإنتاجي رقم ١١٠ لسنة ١٩٧٥، ثم القانون ١٤ لسنة ١٩٨١ (قانون التعاون الإسكاني)، والقانون ١٢٣ لسنة ١٩٨٣ (قانون تعاونيات الثروة المائية)، والقانون ٢٨ لسنة ١٩٨٤ (قانون الاتحاد العام للتعاونيات)، ثم قانون الجمعيات التعاونية للمعاهد والمدارس الخاصة (١٩٩٠)، وكل هذا التعدد في القوانين جعل الحركة التعاونية جزرًا منعزلة، وكل حركة تعمل بعيدًا عن الحركات التعاونية الأخرى، فانعدمت روح الوحدة بين الحركة التعاونية.
- أن يكون التشريع منطويًا على البساطة: بمعنى أن يكتفي بإيراد المبادئ العامة والقواعد الأساسية، وأن يترك التفصيلات الدقيقة للوائح التنفيذية للقانون، وللأنظمة الداخلية للجمعيات التعاونية، ففي هذا السلوك التشريعي، تيسير على المشرع، وعلى الجمعيات التعاونية في آن، ذلك أنه إذا اقتضت الظروف إدخال تعديلات معينة، فإنه يسهل إجراؤها إذا كانت مقررة في لوائح، عما كان منصوصًا عليها في صلب القانون، كما أن ترك بعض التفصيلات للأنظمة الداخلية للجمعيات، يفسح المجال للتغيير فيها تبعًا للأحوال والظروف الخاصة بكل جمعية.
- أن يكون التشريع التعاوني قاصرًا على ما يلي:

● التعريف بالجمعيات التعاونية: ويجب أن يكون هذا التعريف مرنًا بدرجة تكفي لإدراج كافة أنواع الجمعيات التعاونية تحته، كما يجب أن تتوافر النصوص اللازمة لحماية كافة الجمعيات التي تشكل وفقًا للقانون وتسجل بمقتضاه.

● تثبيت المبادئ التعاونية الرئيسية، وهي:

١-باب العضوية المفتوح: التعاونيات هي منظمات طوعية، مفتوحة لكل الأشخاص القادرين على استعمال خدماتها والراغبين في قبول مسئوليات العضوية، دونما تمييز نوعي، أو اجتماعي، أو عرقي، أو سياسي، أو ديني.

٢-الإدارة الديمقراطية: التعاونيات هي منظمات ديمقراطية يديرها أعضاؤها، الذين يشاركون بفاعلية في وضع سياساتها وفي صناعة القرار فيها، الرجال والنساء الذين يختارون كممثلين، هم محاسبون أمام الأعضاء. وفي المستوى الأولي للتعاونيات يتمتع الأعضاء بحقوق تصويتية متساوية (عضو واحد، صوت واحد) كما أن التعاونيات في المستويات الأخرى تنظم أيضًا بطريقة ديمقراطية.

٣-المشاركة الاقتصادية للأعضاء: يشارك الأعضاء بعدالة في/ ويديرون بديمقراطية رأس مال تعاونيتهم. ويكون جزءٌ من رأس المال هذا- على الأقل- الملكية المشتركة للتعاونية. ويتلقى الأعضاء عادة عائدًا محدودًا- إذا كان ثمة عائد- على رؤوس الأموال التي شاركوا بها كشرط للعضوية. ويخصص الأعضاء الفوائض لأي من/ أو كل الأغراض التالية: تنمية تعاونيتهم، ربما من خلال وضع احتياطيات، وجزء على الأقل يكون للتوزيع على الأعضاء المستفيدين بنسبة معاملاتهم مع التعاونية، وفي دعم الأنشطة الأخرى التي يوافق عليها الأعضاء.

٤-الإدارة الذاتية والاستقلال: التعاونيات هي منظمات ذات إدارة ذاتية، وعون ذاتي، يديرها أعضاؤها، وإذا دخلت في اتفاقيات مع منظمات أخرى، بما فيها الحكومات، أو رفعت رأس المال استنادًا إلى مصادر خارجية؛ فإنها تفعل ذلك على أسس تضمن الإدارة الديمقراطية بواسطة أعضائها، وتحافظ على ذاتية التعاونية.

٥-التعليم والتدريب والمعلومات: تزود التعاونيات بالتعليم والتدريب كلًّا من أعضائها، وممثليها المنتخبين، ومديريها، وموظفيها، بما يعينهم على المساهمة الفعالة في تنمية تعاونياتهم. وهي تعلم عامة الناس- بخاصة من النشء وقادة الرأي.

٦-التعاون بين التعاونيات: تخدم التعاونيات أعضاءها بشكل أكثر فاعلية، وتقوي الحركة التعاونية بالعمل معًا، من خلال البنى المحلية، والقومية، والإقليمية، والعالمية.

٧-الاهتمام بالمجتمع: تعمل التعاونيات من أجل التنمية المستدامة لمجتمعاتها من خلال سياسيات موافق عليها من قبل أعضائها.

● التأكيد على الالتزام بالقيم التعاونية التي نص عليها الحلف التعاوني الدولي، وهي: العون الذاتي (بين أعضاء التعاونية)، والمسئولية الذاتية، والديمقراطية، والمساواة، والعدالة، والتضامن. وفي تقاليد مؤسسيه، يعتقد أعضاء التعاونية في القيم الأخلاقية للصدق والانفتاح والمسئولية الاجتماعية والاهتمام بشئون الآخرين.

● التأكيد على الطبيعة الأهلية والطوعية للتعاونيات، بما ينفي بكل قوة ووضوح أية تبعية أو خضوع للحكومة.

● تكوين الجمعيات التعاونية وسيرها: بحيث يشار إلى الإجراءات الخاصة بهذا التكوين وعدد الأعضاء، ورأس المال، والحصص، والمسئولية، والإدارة والرقابة، وحل الجمعيات واندماجها.

● الامتيازات التي يمكن منحها للجمعيات التعاونية: كالامتيازات الضريبية والمالية وغيرها من المعونات والإعفاءات. وفي هذا المجال، يتعين على التشريع التعاوني أن يعطي الفرصة لاعتماد الحركة التعاونية على نفسها، ويقتضي الأمر أيضًا معاملة القطاع التعاوني على نحو مماثل للقطاع الاستثماري في الإعفاءات، والمزايا التي تُمنح للمستثمرين، وأن يتاح للتعاونيات حرية التصدير والاستيراد.

● تكوين الاتحادات الأدبية والتجارية وتهيئة الوسائل اللازمة للتشاور: حيث يجب أن يشتمل التشريع التعاوني على القواعد المنظمة لوسائل تبادل الرأي فيما يعود على الحركة التعاونية بالنفع، حتى يضمن لها الوقوف على قدميها، بغير مساعدة خارجية، وذلك عن طريق النص على تشكيل الاتحادات التعاونية، التي تدرس ما يعترض الحركة التعاونية من مشاكل، وتدمير ما يلزم لحلها، وعقد المؤتمرات التعاونية التي تستعرض التجارب المختلفة التي تمر بها الحركة التعاونية في الداخل والخارج، والمقترحات التي يرى التعاونيون الأخذ بها للنهوض بالحركة التعاونية.

● تحديد السلطة المكلفة بتنفيذ القانون: يجب أن يبين التشريع السلطة المكلفة بتنفيذ القانون، ويفضل أن تكون هذه السلطة واحدة، ففي ذلك توفير للإجراءات ومن ثم الوقت والجهد. فيجب أن يعهد المشرع لنفس السلطة، بتولي مسألة التسجيل والإشراف، وإنهاض للحركة التعاونية، كما يجب أن يحدد سلطات هذا الجهاز الحكومي، ويفضل أن تكون علاقة التعاونيات بالحكومة علاقة تسجيل بإيداع الأوراق، والشهر، وأن يعهد بالرقابة المالية إلى الأجهزة التعاونية العليا (الاتحادات التعاونية مثلًا).

<u>النظام القانوني للجمعيات التعاونية:</u>

يقتضي النظام القانوني للجمعيات التعاونية تناول ٧ نقاط:

التعريف بالمنشأة التعاونية بالنص على:

- أن الجمعية التعاونية هي إحدى صور الجمعيات الشعبية.
- تمييز المنشأة التعاونية عن غيرها من التنظيمات الشعبية.
- العنصرين المميزين للجمعية أو المنشأة التعاونية أنها:

● جمعية شعبية (تنظيم اجتماعي): تتكون من جماعة من الأشخاص الذين تنبهوا من جهة لتشابه احتياجاتهم في مجال معين من مجالات الحياة، ومن جهة أخرى إلى إمكانية إشباع هذه الحاجات بصورة جماعية على نحو أفضل من إشباع كلٍّ منهم لحاجاته بطريقة فردية.

● مشروع اقتصادي: وهو المشروع المشترك الذي يهدف أساسًا لإشباع حاجات الأعضاء في الجمعية.

- الطبيعة الاجتماعية للمنشأة التعاونية: تجمع للأعضاء قائم على الاختيار الحر.
- القواعد الاجتماعية التي تحكم العلاقات التعاونية: العضوية التعاونية تضفي أهمية على العنصر البشري قبل التفاتها للعنصر المادي، وهي قواعد أساسية في إدارة التعاونيات وهي في مجملها مستقاة من المبادئ التعاونية:

● قاعدة المساواة: في الحقوق والواجبات، على اختلاف الأعضاء في الجنس أو الدين أو المعتقدات السياسية أو الوسط الاجتماعي.

● قاعدة النسبية أو العدالة: تنطبق هذه القاعدة حين يتعلق الأمر بتوزيع الفائض من

الأرباح بعد تخصيص جزءٍ للاحتياطي، فهذا الفائض يعود على الأعضاء بنسبة تعامل كل منهم مع الجمعية أو بمعنى أدق بنسبة مساهمة كلٍّ منهم في تكوين هذا الفائض (وليس بحسب عدد الأسهم المشتركة في تكوين رأس المال)، وبذلك تكون فكرة النسبية هنا محققة للعدالة.

تأسيس الجمعيات التعاونية:

ويتم ذلك وفقًا لشروط موضوعية وأخرى شكلية:

الشروط الموضوعية: بالنص على اسم الجمعية والغرض منها ومقرها، والأعضاء المؤسسين ومسئولياتهم، ورأس مال الجمعية (وهو رأس مال غير محدود وهو ما يميز التعاونيات عن شركات الأموال أو الأشخاص).

الشروط الشكلية: ويتضمن ذلك:

● وضع نظام الجمعية الذي يقوم بإعداده المؤسسون ليشتمل على الأعمال التي تزاولها ومنطقة عملها ومقرها وتكوين رأس مالها، وقيمة الأسهم وكيفية دفعها واستردادها والتنازل عنها، وأقصى ما يجوز أن يملكه العضو من أسهم، وشروط قبول الأعضاء وواجباتهم وشروط فصلهم وانسحابهم، وعدد أعضاء مجلس الإدارة ومدته واختصاصاته وكيفية اجتماعه وطريقة انتخاب أعضائه، واختصاصات الجمعية العمومية وقواعد دعوتها ومواعيد اجتماعاتها، وطريقة معاملة غير الأعضاء، وتوزيع الأرباح والخسائر، وقواعد تعديل نظام الجمعية وحلها واندماجها وتصفية أموالها.

● شهر عقد التأسيس: والذي تكتسب التعاونية بعده الشخصية الاعتبارية، والذي يتم في الجهة الإدارية المختصة، وينشر ملخصه في الجريدة الرسمية، وتشمل الإجراءات الحالية تقديم طلب مشفوع بمحضر انتخاب اللجنة المؤقتة الموكل بها إتمام الإشهار، ونسختيْن من عقد التأسيس ونظام الجمعية موقعة من المؤسسين، ومشروع البرنامج السنوي للجمعية، وإيصالَ إيداع رأس مال الجمعية، وكشفًا بأسماء المكتتبين وقيمة اكتتاب كلٍّ منهم.

● الجهاز الإداري للجمعيات التعاونية: ويشمل:

- الجمعية العمومية: وهي السلطة العليا داخل الجمعية التعاونية، والتعبير الحقيقي عن مبدأ ديمقراطية الإدارة، فإذا ما تمت دعوة الجمعية العمومية على الوجه الصحيح قانونًا، كانت قراراتها- متى صدرت بالأغلبية

المطلوبة- قانونًا نافذًا في مواجهة كافة أعضاء الجمعية، حتى المتخلفين منهم عن الحضور. يسمح بالاشتراك في عضوية الجمعية العمومية لجميع الأعداد المسددين لسهم واحد في بعض النظم، وللجزء المسموح به من السهم في بعضها الآخر. كما تشترط بعض النظم الداخلية أداء العضو لقدر معين من التزاماته كشرط لممارسة حقه في حضور الجمعية العمومية، وتنقسم الجمعيات العمومية إلى أنواع: سنوية، طارئة، واستثنائية.

- مجلس الإدارة: هو الجهاز التنفيذي الذي يتولى إدارة الجمعية، وتنفيذ تعليمات وقرارات الجمعية العمومية، ويتولى بصفة عامة مباشرة حسن سير العمل بالجمعية التعاونية، ويتخذ ما يراه من قرارات في هذا الصدد بشرط ألا يكون ذلك من اختصاص الجمعية العمومية.
- الجهاز التنفيذي: يختص مجلس إدارة الجمعية التعاونية بتعيين العاملين بالجمعية، وتحديد اختصاصاتهم وأجورهم، وأخذ الضمانات عليهم ومراقبة أعمالهم وتوقيع الجزاء عليهم وإخلاء طرفهم، ويدخل في هذا النطاق حق مجلس الإدارة في أن يُعين مديرًا للجمعية يصبح مسئولًا أمامه عن حسن سير العمل بالجمعية.

● حقوق وواجبات الأعضاء: تتميز حقوق وواجبات الأعضاء في الجمعية التعاونية بأنها علاوة على كونها حقوق وواجبات الشركاء في المشروع؛ فهي أيضًا حقوق وواجبات العملاء بالنسبة للتعاونيات الاستهلاكية، والموردين بالنسبة للجمعيات المهنية، والعمال بالنسبة للتعاونيات الإنتاجية، إذ أن العضو يجمع بين صفة الشريك والعميل في نفس الوقت، وتشمل حقوق الأعضاء ما يلي:

- المشاركة في إدارة الجمعية.
- الاستفادة مما تقدمه الجمعية من خدمات.
- حق الانسحاب من الجمعية.
- الاستفادة مما تحققه الجمعية من فائض وفق قاعدتي: الفائدة المحدودة على رأس المال، والعائد على المعاملات.
- استرداد قيمة ما أداه من أسهم في حالة تصفية الجمعية.

بينما تشمل واجبات الأعضاء ما يلي:

- الوفاء بالتعهدات الخاصة بالاكتتاب في الأسهم.
- الالتزام بالتعامل مع الجمعية.
- تحمل جزء من خسائر الجمعية.
- احترام لوائح النظام الداخلي للجمعية.

مالية الجمعيات التعاونية:

تحتاج الجمعيات التعاونية إلى رؤوس أموال لمباشرة أنشطتها أو التوسع فيها، ويسري هذا القول على التعاونيات باختلاف أنواعها. ونظرًا لأن الجمعيات التعاونية تلتزم في كافة أنشطتها بالمبادئ التعاونية وبخاصة مبدأ الاعتماد على النفس؛ فإن الجمعية يجب أن تعتمد في المقام الأول على مواردها الذاتية، وعلى الأخص يقع على عاتق أعضاء الجمعية، والمستفيدين من نشاطها أن يقوموا بتمويل الجمعية عن طريق اكتتاباتهم في رأس المال تطبيقًا لفكرة الاعتماد على النفس التي هي دعامة الحركة التعاونية، غير أن اعتماد الحركة التعاونية على مصادرها الذاتية أي على اكتتابات الأعضاء وما تحققه من احتياطات الجمعية في أغلب الأحيان لأسباب عدة.

مصادر تمويل الحركة التعاونية: وهي إما داخلية أو ذاتية، وهي نوعان: رأس المال والاحتياطات، المصادر الخارجية للتمويل: القروض والودائع، والإعفاءات، والمزايا.

الرقابة على أموال الجمعيات التعاونية:

يقتضي الأمر أن يكون على أمور الجمعية ممن يتصفون بالنزاهة والأمانة، وأن يعملوا على احترام ما يقرره القانون من أحكام بصدد التصرفات المالية للجمعية، وبهذا الصدد قضى القانون لوجوب تعيين السنة المالية للجمعية التعاونية، وحدد الدفاتر التي يجب على الجمعية الإمساك بها (الدفاتر التجارية، والحسابية، ودفتر للأسهم، ودفتر محضر الجلسات)، ثم بين الجهات المختصة بمراقبة الجمعية والتأكد من صحة تصرفاتها (رقابة داخلية متمثلة في الجمعية العمومية ومراجع الحسابات والاتحادات التعاونية، ورقابة خارجية متمثلة في الجهة الإدارية المختصة والوزير المختص (تحتاج لمراجعة وتدقيق في مشروع القانون المقترح لتحديد سلطات الجهة الإدارية والوزير بما لا يجور على استقلالية التعاونية وبما يضمن سلامة الأداء المالي).

الاتحادات التعاونية:

إن وضع تصور كامل للنظام التعاوني يقتضي أن نستعرض أيضًا علاقة الوحدة التعاونية الأولية «الجمعية التعاونية» بغيرها من الجمعيات التعاونية، وقد سبق أن بينا أن الحركة التعاونية تهدف من الناحية الاقتصادية والاجتماعية إلى القضاء على الوسيط في السلسلة الإنتاجية الرأسمالية، وأن نجاح الحركة التعاونية ككل في أداء مهمتها يتوقف على مدى اتساع المسافة التي يمكنها أن تحتلها على طول السلسلة الإنتاجية ما بين المنتج والمستهلك، ومن ثم فإن اتجاه الجمعيات التعاونية للاتحاد فيما بينها هو في آن.. تعبيرٌ عن طبيعة التضامن في الحركة التعاونية، ورَدٌّ على اتجاه المشروعات الرأسمالية نحوَ التكتل والتركيز. وتأخذ الاتحادات التعاونية صورًا تختلف باختلاف الغرض الذي تسعى إلى تحقيقه، وبطبيعة الوظائف التي تؤديها الجمعيات للأعضاء، كذلك فإن الاتحاد التعاونية تختلف باختلاف نطاق نشاطها، فقد تكون اتحادات إقليمية تضم الجمعيات القائمة في منطقة معينة على اختلاف أنواعها، كما قد تكون اتحادات نوعية فلا تضم إلا الجمعيات التعاونية المنتمية إلى نوع معين من فروع التعاون كالجمعيات التعاونية الاستهلاكية أو الإنتاجية أو الزراعية.. الخ.

انقضاء الجمعيات التعاونية، وحلها وتصفيتها:

أما الانقضاء فيكون وفقًا للقانون الجاري[1] في حالات:

- إذا انتهت المدة المعينة لها ولم يمد أجلها.
- إذا أتمت الأعمال التي أنشئت من أجلها، أو طرأت عليها أحوال تحول دون إتمامها.
- إذا نقص عدد الأعضاء عن عشرة.
- إذا اندمجت الجمعية في جمعية أخرى.

أما الحل، فهو إما:

- حل اختياري: بقرار من الجمعية العمومية على أن ينص نظامها على كيفيته.
- حل إداري: للوزير المختص في حالة إذا طرأ عقبات تحول دون إتمام الأعمال التي أنشئت من أجلها، أو إذا ضاع رأس المال كله أو بعضه (وهذه أسباب عجيبة تفتح الباب للتدخل الحكومي، ويجب غلقها وتركها للجمعية).

---

(١) أحمد حسن البرعي، «**الوسيط في القانون الاجتماعي**»، (الجزء الرابع: تشريعات التعاون، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨).

●حل قضائي: للوزير المختص، ولكل ذي شأن (؟!!) الحق في طلب حل الجمعية من المحكمة الابتدائية في حالات: اشتغالها بالمسائل السياسية، أو إذا ثبت أنه من المتعذر عليها مواصلة عملها بانتظام (أبواب أخرى للتدخل يجب غلقها).

الآثار المترتبة على الانقضاء والحل:

انقضاء شخصيتها الاعتبارية، وتوقف كل نشاطها وتصفيتها؛ حيث يعين من أصدر قرار الحل مصفيًا أو أكثر؛ لمباشرة إجراءات التصفية. وأول ما يلاحظ على هذا الإجراء هو أن المشرع لم يتطلب شروطًا خاصة فيمن يعين مصفيًا، ويتولى المصفون سلطة مجلس إدارة التعاونية المنحلة، ويتم تحويل موجودات الجمعية إلى أموال سائلة توزع لدى فيضانها لكل مساهم قيمة أسهمه، أو توزع أعباؤها لدى عدم كفايتها على أصحاب الأسهم كلٌّ بحسب نصيبه.

في ضرورة تحرير الأوقاف من هيمنة الدولة(*)

د. ريهام خفاجي(**)

إن فلسفة الإصلاح تقوم على شقين: أولهما: فك الارتباط بين المؤسسة الوقفية والأموال الموقوفة من جهة وبين الدولة من جهة ثانية، ونستطيع اعتبار ذلك اتجاهًا عالميًّا، نتيجة لتبني الليبرالية الجديدة مبدأ إعطاء المجتمع دورًا أكبرَ لسد احتياجاته المتنامية مع انسحاب الدولة من مساحات معينة، في حين يزداد تدخل الدولة عندما تكون النظم سلطوية؛ لأنها تخشى من تسليم مقاليد الأمور المالية لمؤسسات المجتمع حتى لا تفقد السيطرة السياسية على الأوضاع الداخلية.

وغالبًا ما تشهد مراحل التحول الديمقراطي حراكًا مجتمعيًّا ورغبة في الحركة بشكل أكبر، فيما تسعى مؤسسات المجتمع المدني لتنمية رأس مال اجتماعي، وهو عبارة عن تطوير شبكات المجتمع المدني لبناء الثقة والعلاقات الاجتماعية، إلى جانب منظومات قيمية متكاملة في المجتمعات التي تتحرك بها. وتشهد مصر الآن رأس مال اجتماعي يتبلور، ولكن السؤال في أي اتجاه يتم بلورة رأس المال الاجتماعي؟

والشق الثاني من فلسفة الإصلاح: يرتكز على وجود منظومة قيمية متكاملة لدى الأوقاف، مستنبطة من دور حضاري ورؤية شرعية وعمق تاريخي، مما يجعلها الأقدر على تقديم مؤسسات مجتمعية قادرة على الإسهام في المجتمع من أجل تطويره وتنميته بهدف إنتاج نموذج حضاري جديد.

لذلك، فهناك عدة أمور تحتاج إلى التطوير، منها: الحوكمة الداخلية، والبيئة الخارجية، والدور المجتمعي للأقاوف. على المستوى الداخلي، توجد قوانين مقيدة لعمليات الوقف، منذ ١٩٥٢، وانتهجت دول عربية عدة نفس السلوك المصري، لكن النمودج الأكثر حدة كان في تونس، بعد أن تمت مصادرة جميع الأوقاف؛ لذلك يجب الابتكار فى نوعية الإصلاحات المطلوبة. فعلى الرغم من وجود محاولات جادة لإدارة الأوقاف بوعي- خاصة في دول الخليج- إلا إن القوانين التي تديرها لم تقدم رؤية مبتكرة في هذا الشأن.

إذًا، فالمطلوب من المشرعين لإصلاح الأوقاف هو حزمة متكاملة من القوانين، فلا يجوز عمل قانون وقفي بدون مراعاة التشريعات المنظمة للعمل الأهلي بشكل عام. فعلى سبيل

(*) نص الكلمة المفرغة.

(**) أستاذ مساعد في معهد دراسات العالم الإسلامي بجامعة زايد.

المثال، قانون الجمعيات الأهلية في مصر لا ينص على أن تدخل الأوقاف في تمويل الجمعيات الأهلية بعكس الجميعات الأهلية في الدول الغربية التي تكافح من أجل الحصول على تمويل من الوقفيات، كذلك لابد من مراجعة قوانين الضرائب والخدمات الاجتماعية من صحة تعليم وغيرهما؛ لأن المنظومة متكاملة، لتسهيل إنشاء الأوقاف وإدراتها، حتى لا يضطر الواقف لوضعها تحت إدارة الدولة؛ لأن الأوقاف قد تخضع لإشراف الدولة، ولكن دون إدراتها.

ويجب إحياء الدراسات الوقفية، فالمراكز البحثية المعنية بالعمل الخيري لها عدة أدوار، بخلاف العمل البحثي والأكاديمي، منها التنظير والتشبيك بين الواقفين والجهات الراغبة في الحصول على منح وقفية، كما تعمل على نشر ثقافة مجتمعية كاملة، والتواصل مع الإعلام، وتطوير نماذج إدارية ومحاسبية لحوكمة الأوقاف، إلى جانب توفير الإحصاءات المطلوبة فهي مراكز إشعاع لصالح الأوقاف.

ومن الأوقاف التي يجب إنشاؤها تأسيس مركز بحثي خاص بالأوقاف، مع ملاحظة أنه توجد تجارب جيدة في عدد من الدول العربية، لكنها تُواجه بتحكم الدولة. فعلى سبيل المثال، إدارة الأوقاف بالكويت أعدت الكثير من الدراسات الوقفية، ولأنها جهة حكومية فلم تكن لديها الإرادة الكافية لتفعيل تلك الدراسات.

ولإحياء دور الأوقاف وحوكمتها، يجب إنشاء مجلس أعلى للأوقاف مستقلًّا تمامًا عن الدولة، وتقوم باختيار أفراده مؤسسات المجتمع المدني، ومن الممكن- بدايةً- أن يتعاون مع الدولة، تمهيدًا لأن يستلم منها الوقفيات التي تديرها أو يعاونها بشكل أو بآخر في إدراتها، على أن يخصص المجلس صناديق وقفية للخدمات التعليمية والاجتماعية والصحية، بحيث لا يتكبد الواقف، خاصة في الأوقاف الصغيرة البحث عن جهة تديرها.

وتساهم الأوقاف في تحقيق العدالة الاجتماعية؛ حيث إن أساليب الاستثمار الوقفي بالضرورة تراعي اعتبارات المسؤولية الاجتماعية حتي لا تتغول الرأسمالية على المجتمع، وفيما يتعلق بالدور المجتمعي يمكن الاستشهاد بفقرة لـ د. سيف الدين عبد الفتاح في دراسة سابقة عن الوقف وهي «أن فلسفة الوقف تدور حول تشكيل الإنسان الصالح المصلح في ذاته وعلاقاته وانتماءاته وفعالياته». وبالتالي، فإن المجال الاجتماعي للوقف هو الإنسان بغض النظر عن تكوينه النفسي والاجتماعي، فكل شيء متعلق بالإنسان جائز الإيقاف عليه، وذلك يتخطى العمل الخيري القائم على تأهيل الفرد.

نموذج مبادرة إدراك:

أ/ معز بالله الشريف

شعار مبادرة «إدراك» هو فن تحريك المجتمع نحو التكامل والتفاعل بصورة أكبر، مع التشبيك بين أجزائه. وقد بدأت فكرة إدراك قبل الثورة بثلاثة أو أربعة أشهر، من خلال إحدى المؤسسات الحكومية؛ ولكن التجربة لم تُكلل بالنجاح نتيجة للبيروقراطية، كما تفتقد مؤسسات المجتمع المدني للمبادرة والتشبيك.

وكان الهدف هو العمل خارج إطار العاصمة لتوسيع المساحات، فبدأ العمل مع الجامعات التي ليس بها تكدس للأنشطة الطلابية مثل جامعة الأزهر، ثم بعض المحافظات مثل السويس والإسماعلية والمنوفية وأسوان، بهدف تفعيل الشباب، ليخرجوا بمبادرات محددة لخدمة المجتمع، على أن تتم متابعتهم لمدة عام.

وعلى سبيل المثال في جامعة الأزهر، تم تنفيذ برنامج تدريبي مع بعض الشباب الطامح داخل الجامعة، وكان لديهم إشكالية ببعد الناس عن الجامعة، فأسسوا مقهى بذور للتحاور بين طلاب جامعة الأزهر؛ لتلمس المشكلات التي يعانون منها، كما قاموا بإنشاء جريدة «حول الجامعة»، ونظموا مجموعة من الفعاليات التي تساعد شباب الجامعة على الالتحاق بسوق العمل.

تعقيب رئيس الجلسة: د. هبة رؤوف عزت:

عند الحديث عن المجتمع المدني الذي نريده في مصر، يجب الحديث أولًا عن الدولة التي نريدها؛ بسبب التعاضد والتكامل بينهما، فتصور المجتمع المدني أو الأهلي قائم على تصور الدولة، لذا يجب وقف تغول الدولة على المجتمع، فالنظام البيروقراطي المصري قديم يكاد يبدأ من عهد الفراعنة، ويجب أن يكون أقل حجمًا وأكثر كفاءة؛ وقد بدأ تغوله مع تأسيس الدولة الحديثة في مصر، وقد ساعد في ذلك محمد علي، ثم الاستعمار، فمنطق الدولة هو الضبط والهيمنة والسيطرة.

تهمش الدولة العميقة المجتمع، ولمواجهتها يجب إنشاء مجتمع عميق ليكون أكثر كفاءة وتحملًا لأداور نزعتها منه الدولة بالقمع، فالدولة الحديثة تقوم على التعقيد، والمطلوب هو تبسيطها، ومنح بعض من تعقيدها إلى المجتمع، فالدولة والمجتمع كفتا ميزان، ولقيام التوازن المطلوب يجب أن يكون لكلٍّ منهما دور في الآخر. فعلى مدار تاريخ الدولة الحديثة بشكل عام قامت الدولة بتسوية المجتمع وإفراغه من ثقله، وفرض شروطها على المواطنين، وكانت تلك أكبر خدعة حدثت في العصر الحديث، فمن أجل وجود دولة قوية يجب أن يوازنها مجتمع قوي.

والمجتمع المدني غير منفصل عن بنَى الأسرة والجيرة أو القبيلة، ففي مصر ساد اعتقاد خاطئ بأن المجتمع المصري ليس قبليًّا؛ وأنه مجتمع نهري أو شيء من هذا القبيل، ثم انتقل إلى مرحلة المجتمع الصناعي؛ ولكن في مصر توجد قبليات دم، وقبليات عشائرية؛ وتجاهل تلك الحقائق غير مفيد وتعظيمها أيضًا غير مفيد، فيجب الوصول إلى توافق لأنه يتم تلقائيًّا تفعيل القبليات خاصة الموجودة في الصعيد أو في الأطراف.

ويتم تجاهل الأعراف والإصرار على أن يكون القانون الفيصل فقط؛ مع العلم أن العرف يحمل مكونًا زمنيًّا طويلًا، وهو قواعد معينة من السلوك تخدم مجموعة من القيم، والأعراف، تعني أن للمجتمع قادة يستطيعون توجيهه في لحظات الأزمة والصراع، ويستطيعون فرض قدر من السلطة المجتمعية في ظروف معينة لحل الأزمات وليس لتعقيدها؛ وذلك- وإن دل- فإنه يدل على حالة الضبط المجتمعي التي يلتزم بها المجتمع، والأعراف أيضًا في غاية الأهمية خاصةً مع وقوع مظلة القوانين في الأزمات، للحفاظ على سلامة المجتمع والحفاظ على حقوق الناس.

أما فيما يتعلق بحدود الدولة ومتى تبدأ الدولة في الفعل؟ فيجب الأخذ في الاعتبار التنوير والتفكير خارج الأطر التقليدية من أجل فعالية أكبر وكفاءة أكثر؛ ولكن ذلك لا إغفال البعد الوقفي في المجتمع المصري، فقد أثار إعجابي واندهاشي جملة: «شرط الواقف كنص الشارع» لأنها تجعل إرادة الفرد مثل حكم الله فيما يتعلق بوقف الفرد، فعندما يريد الفرد التعامل بوجه ما مع ممتلكاته، فذلك له من القدسية والكرامة ما لنص المشرع.

وذلك كله يصب في رؤية أي المجتمعات نريد؟ هل نريد المجتمع الذي يعطي الفرد الإرادة بأن يكون شرطه كنص الشارع؟ ولكن ذلك غير موجود ليس فقط على مستوى التقنين، ولكن أيضًا في الروح.

المناقشات:

م. محمد أبو العباس:

هل توجد رؤية لكيفية فصل الدعوة والإرشاد عن وزارة الأوقاف، وتحويل تلك الوزارة لمبتغاها الأساسي؟ وكيف يمكن إعادة هيكلة الوزارة؟ وماذا تم خلال الفترة الأخيرة بعد تشويه الإعلام لمنظمات المجتمع المدني؟ وكيف تفاعلت تلك المنظمات على أرض الواقع مع الإعلام؟

د. مها خليل:

كيف يمكن أن نصل إلى دولة أقل تعقيدًا مع زيادة دور المجتمع على أرض الواقع؟ فهل هذا يتم بالتشبيك بين مؤسسات ومنظمات ومبادرات المجتمع المدني، أم نحاول إحياء فكرة رأس المال الاجتماعي، خاصة على مستوى القرى والنجوع في كلٍّ من الدلتا والصعيد؟

د. وائل الزغبي:

لا بد من تغيير القانون الخاص بالتعاونيات وإحيائها مرة أخرى؛ لأنها منسية بين مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني وبين الحكومة. ورغم عيوب قانون الجمعيات الأهلية، تكمن المشكلة الأساسية في قانون الأوقاف. ولا توجد معلومات كافية عن مساهمات المجتمع المدني اقتصاديًّا، ففي دول أخري مثل كندا، يتم تحديد مساهمة المجتمع المدني في الناتج المحلي الإجمالي.

د. هاني الحفناوي:

لا توجد رؤية استراتيجية ولا آليات لمراقبة وتقييم المجتمع المدني، بخلاف دول أخرى مثل الإمارات التي تسعى من خلال تلك الآليات لتحسين الكفاءة والفاعلية لدى المجتمع المدني.

أ. أحمد واصل:

تعاني منظمات المجتمع المدني من قمع الدولة، وعلى الدولة المساهمة في فك الارتباط بينها وبين المجتمع المدني، وأن يكون لديها الرغبة في تبسيط نفسها لصالح المجتمع المدني، فيما تقوم مؤسسات المجتمع المدني بالتشبيك فيما بينها لإقامة مشروعات قومية على مستوى وطني وليس على مستوى جزئي.

أ. حسام:

لدينا أكثر من ٤٠٠٠ مؤسسة مجتمع مدني، وقبل تطويرها وتحديثها، يجب رفع واقع المجتمع المصري، من حيث الفقر والتعليم، وبناءً على تلك المعلومات يتم تحديد مسارات عمل هذه المؤسسات؛ لأن معظمها يتشابه في الأهداف والأنشطة.

أما فيما يتعلق بالأوقاف، ففي فترة تاريخية كان للوقف دور كبير في المجتمع، وقد خصصت لدعاة الأزهر، خلال فترة معينة، لضمان حرية الدعاة، ولا بد من مراعاة ذلك عند صياغة أي استراتيجية جديدة لتطوير الاوقاف.

أ. عبد الرحمن الزيات:

ما هي الإستراتيجية التي يجب أن تتبعها الدولة لتمكين منظمات المجتمع المدني؟ وكيف يمكن توعية الأفراد بدور منظمات المجتمع المدني؟

م. حسين عزام:

هل يمكن دمج مؤسسات المجتمع الأهلي في مبادرة واحدة لتحقيق نتائج أفضل وبناء كيانات أقوى، بدلًا من التشتت وصغر حجم المؤسسات؟ وما مزايا الاندماج؟

أ. أحمد عيد:

المجتمع والدولة والمجال العام، هذه ثلاثية مترابطة، لكننا نقصر الاهتمام على قيام الدولة بانتهاك المجال العام، فماذا عن انتهاك الناس للمجال العام مثل قبول الهدايا العينية قبيل الانتخابات، الأمر الذي يرفع أسهم مرشحين على حساب آخرين؟ إن الأزمة لا تكمن في انتهاك المجال العام من الدولة فقط، ولكن أيضًا من جانب الأفراد والجماعات أيضًا.

تعقيب نهائي لرئيس الجلسة وأصحاب الأوراق:

د. هبة رؤوف عزت:

فيما يتعلق بالمراقبة والمحاسبة على أوضاع مؤسسات المجتمع الأهلي، فهذا متاح مع إعطاء مساحة الحرية المطلوبة، وذلك موجود في معظم الدول الأوروبية، ولكن القوانين هنا لم تُفعل، فيمكن منح الأفراد حرية إنشاء مؤسسات مجتمع مدني مع وضع آليات محاسبة ومراقبة صارمة عليها من أجل تحقيق أفضل النتائج.

ولدينا تجربة ناجحة عن تفعيل نشاط مؤسسات المجتمع المدني في مجال التشريع، مثل مساهمته في صياغة عدد من التشريعات والقوانين من خلال مناقشات عديدة وحوار مجتمعي تم في معظم محافظات مصر، مثل قانون الطفل، بالرغم من التحفظات عليه.

ويعتبر فصل الأوقاف عن الدولة في غاية الأهمية، ولكن أيضًا يجب فصل الجيش عن البيروقراطية، ففي وزارة الأوقاف هناك قطاعات تسمّى قطاعات اللواءات، وهناك العديد من الرؤى والتجارب في هذا الشأن، مثل النموذج التركي وكيفية تعامله مع الأوقاف والوعظ والإرشاد، من خلال إتاحة مساحات من الحرية مع المراقبة والتقييم.

د. ريهام خفاجي:

الأوقاف هي جزء من إعلاء كرامة الفرد. ومن الصعب الجمع في إدارة الأوقاف بين الحكومة وبين المتطوعين؛ لأن ميراث البيروقراطية المصرية لا يتفهم فكر التطوع وهدفه، ويتعامل معه باستخفاف.

د. مجدي سعيد:

بالنسبة لعلاقة الدولة والمجتمع، تغيرت نظرة الشعب قبل الثورة إلى العمل الأهلي؛ حيث كان الشباب ومبادراتهم تقوم على سد النقص الناتج عن عجز الدولة في بعض المجالات، ولكن الهدف الآن هو تحرير وإصلاح مؤسسات الدولة، وليس فقط تحرير المجتمع الأهلي، من أجل فعالية وكفاءة كل مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع الأهلي، فلن يتطور أحدهما دون الآخر.

أما فيما يتعلق بالأسرة والعائلة والقبيلة، فلابد من إدماج التكوينات الطبيعية الموجودة في المجتمع في العملية الديمقراطية، فكما تحدثت د. هبة رؤوف، فإن تلك التكوينات موجودة وفعالة في جميع أنحاء مصر، خاصة في الصعيد وسيناء ومطروح.

لماذا قام الشباب بثورة ٢٥ يناير؟ لأن الأجيال الأكبر كانت في الدولة، فعاشوا منها، ومعظهم موظفون في الجهاز الإداري أو يتمنون الانضمام إليه، أما الأجيال الشابة لم تكن تنتمي إلى الدولة مثل الأجيال الأسبق، فكانت تشعر بالحرية بشكل أكبر، مما أثر على رؤيتها وطموحاتها في تصور الدولة.

وفي الختام، فالحرية مسؤولية، تحتاج منّا إلى كثير من العمل، مع الاحتفاظ بالأمل ليكون الدافع والمحفز لمزيد من العمل والابتكار.

ثانيًا: نحو إعلام مستقل ومسئول:

- رئيس الجلسة

د/ صفوت العالم

- الإطار العام لإصلاح الإعلام السمعي البصري في مصر

أ/ هشام جعفر

- رؤية حول المشهد الإعلامي بعد الثورة

د/ صلاح عبد السميع

رئيس الجلسة/ د. صفوت العالم (*):

أرحب بالسادة الحضور، وأشكر مركز الحضارة للدراسات السياسية على هذه الدعوة، ولنبدأ في عرض الورقة الأساسية للجلسة: «الإطار العام لإصلاح الإعلام السمعي البصري في مصر» أعدها الأستاذ هشام جعفر، ثم يستعرض لنا د. صلاح عبد السميع رؤيتَه حول المشهد الإعلامي المصري بعد الثورة، وننتقل بعدها لمناقشات حضراتكم.

(*) الأستاذ بكلية الإعلام- جامعة القاهرة.

الإطار العام لإصلاح الإعلام السمعي البصري في مصر

أ. هشام جعفر(١)

أولًا: مرتكزات الإصلاح: وتشمل:

١. حرية الإعلام.

٢. الاستقلالية.

٣. تمكين المواطن/ المجتمع الأهلي إعلاميًّا.

٤. التنظيم الذاتي للمؤسسات الإعلامية.

وهو ما يمكن تفصيله فيما يلي:

١. حرية الإعلام:

ماذا نعني بالحرية؟

- الحرية هي غياب الإكراه.
- وهي التخلص من القيود التي تكبل طاقات الإنسان وإنتاجه ماديًّا أو معنويًّا.

ما المقصود بـ«حرية الإعلام»:

نعني به: الحق في الاتصال كما ذكرته منظمة اليونسكو «حق الفرد في أن يعلم ويُعلم، وحقه في حماية خصوصيته والانتفاع بموارد المعلومات، وهي حقوق تتمتع بها أيضًا المؤسسات الإعلامية التي من حقها النشر وحرية الحركة وكتمان سر المهنة. ويتسع هذا المفهوم ليشمل النطاق الدولي، إذ يتضمن حق الدول في ضمان التدفق الحر والمتوازن للمعلومات، وفي حماية ذاتيتها الثقافية، وحق الدول في الرد والتصريح».

ويشمل مفهوم حرية الإعلام أربعة عناصر:

١. حرية إنشاء وتأسيس، وتملك المؤسسات الإعلامية. ويكون تطبيق ذلك بحيث تتولى هيئة واحدة (كما سنذكر لاحقًا في عناصر الاستقلال) إصدار التراخيص لكافة وسائل الإعلام تحت شروط منظِمة فقط.

---

(١) مؤسسة مدى للتنمية الإعلامية.

٢. التدفق الحر للمعلومات، أي حرية الحصول على المعلومات، وتداولها، وضمان حقوق الصحفيين من خلال تشريعات واضحة.

٣. حرية التعبير عن الرأي بالتوازن مع تحقيق الصالح العام.

٤. حرية التنظيم النقابي= إنشاء نقابة مهنية تحمي حقوق العاملين في الحقل الإعلامي.

٢. الاستقلالية:

ومن أجل تحقيق العنصر الأول (الحرية)، لابد من توافر عنصر هام وهو الاستقلالية، ونعني بالاستقلالية:

أ- استقلالية الإعلام إزاء السلطة:

وتتضمن:

● وضع مواد دستورية تنص على استقلالية الإعلام العمومي بتحويل اتحاد الإذاعة والتليفزيون المصري إلى هيئة بث إعلامي للخدمة العامة تتمتع بالاستقلالية. وإجراء مشاورات واسعة النطاق بغرض تحديد مستقبل وسائل الإعلام المطبوعة التابعة للدولة. وفي حالة اتخاذ قرار بالإبقاء على هذه الوسائل بصفتها كيانات أو هيئات عامة، ينبغي توفير ضمانات تكفل استقلاليتها.

● إنشاء كيان تنظيمي يتمتع بالصفة الاستقلالية، تخوّل له صلاحية إصدار التراخيص اللازمة لمحطات البث الخاصة وتنظيم العمل فيها، بما في ذلك توفير إمكانية بث إشاراتها عبر الترددات الأرضية، وتعزيز التنوع في قطاع البث الإذاعي، بما يساهم في دعم المصلحة العامة.

● إلغاء وزارة الإعلام وتحويلها إلى هيئة مستقلة منظمة للإعلام بحيث يكون:

- تمويلها من دافعي الضرائب المصريين.
- تشكيل مجلس أمنائها من كبار الإعلاميين والشخصيات عامة بحيث يحقق التوازن بين سلطة الرئاسة والبرلمان والمجتمع المدني والشخصيات العامة، ويكون له السلطة في إدارة الهيئة بعيدًا عن سيطرة الدولة، مع فرض قيود على تعيين ذوي المصالح سواء كانت سياسية أو تجارية ذات علاقة بالإعلام.

- من مسؤولية الهيئة إصدار التراخيص أو التصاريح لجهات البث الإعلامي وضع السياسات التنظيمية الحاكمة، ثم مراقبة تطبيق شروط التصريح وفرض الامتثال للسياسات.

● التوزيع العادل لإعلانات الحكومة على وسائل الإعلام المختلفة (يقترح أن يكون وفق نسب التوزيع والمشاهدة).

ب- استقلالية الإعلام إزاء رأس المال:

● تفتيت ملكية وسائل الإعلام.

● إصدار قوانين تضمن فصل الإدارة عن رأس المال في القنوات الفضائية، والإعلان عن السياسة التحريرية، والإفصاح الدوري عن مصادر الدخل والتمويل، بما يكفل الحماية والدعم القانوني والنقابي للإعلاميين إذا اختلفت مواقفهم مع رجال الأعمال الذين يملكون أو يمولون الفضائيات الخاصة.

● اتخاذ كافة التدابير الخاصة بكسر احتكار عدد محدود من شركات الإعلان لحصيلة الإعلانات في الفضائيات المختلفة، وتوجيه سياسة القنوات والبرامج بما يتفق مع سياستها الإعلانية.

وهنا يمكن استلهام بعض السياسات من تجربة جنوب أفريقيا، مثل:

● حظر احتكار أي شخص أكثر من قناة تليفزيونية تجارية أو أكثر من محطتين إذاعيتين تجاريتين من ذات التشكيل الترددي، ولا يجوز منح هذه المحطات تراخيص للبث في نفس المناطق.

● بالنسبة لأي شخص يمتلك صحيفة، عدم جواز امتلاك أكثر من ٢٠٪ من أي جهة إعلامية مرخصة تعمل في ذات المنطقة، التي يكون للجريدة بها متوسط تداول قدره ٢٠٪ أو أكثر من مجموع نسبة القراء الكلية للصحف في المنطقة.

● حظر امتلاك أي شخص أجنبي لأكثر من ٢٠ ٪ من تراخيص البث.

● الحرص على تمثيل المواطنين في الهيئة المنظمة للإعلام السمعي البصري بأن يكون هناك عدد من الشخصيات العاملة الممثلة للمجتمع الأهلي في مجلس أمناء هذه الهيئة (مقترح ألا يقل عن الثلث).

٣. تمكين المواطن/ المجتمع الأهلي إعلاميًّا:

ويعني هذا العنصر:

● الحرص على تمثيل كل عناصر المجتمع والأفكار والاتجاهات وتنوع التحليل في وسائل الإعلام.

● تحديد مسار لشكوى الجمهور من خلال الهيئة المنظمة للإعلام وإنشاء مؤسسات الرقابة المجتمعية والمؤسسات المساعدة لها.. ودعم دور الجمهور في المشاركة في عملية الإصلاح بشتى الطرق، مع الحرص على نشر جميع الشكاوى والرد عليها؛ لتكريس مبدأي الشفافية والمحاسبة مع جميع الجمهور.

ويمكن استلهام تشريع جنوب أفريقيا الذي ينص على وجود نوعين من الشكاوى التي يتم رفعها من قبل الجمهور أو أصحاب المصلحة:

- الشكاوى التي تتعلق بانتهاك شروط أو لوائح أو قوانين الترخيص.
- شكاوى تتعلق بحدوث انتهاكات لميثاق الشرف الإعلامي
  - o ويتم النظر في الانتهاكات المزعومة لميثاق الشرف: إما بمعرفة لجنة الشكاوى والانضباط التابعة للهيئة المنظمة للإعلام ذاتها، أو أمام هيئة للرقابة الذاتية داخل جهات البث المرخصة بشرط أن تقرها الهيئة المنظمة.
  - o وللجهة الإعلامية التي وردت الشكاوى في حقها أن تختار واحدة من تلكما الجهتين للتحقيق معها.

● نشر مفهوم «التربية الإعلامية»وتطبيقها منذ سن المدرسة كما تقترح الدراسات الحديثة، مما سينعكس على زيادة الوعي ورفض سيطرة رأس المال.

● القيام بقياسات وبحوث سبر الآراء لمعرفة ما يحتاجه المواطن المصري من مضامين، مع تشجيع المؤسسات المستقلة التي تقوم بقياس نسب المشاهدة والمتابعة لدى الجمهور.

● وأخيرًا، يبقى هناك ضرورة ملحة لتشجيع إنشاء جمعيات أهلية للمشاهدين شبيهة بجمعيات حماية المستهلك هدفها الرقابة ونشر المخالفات من قبل وسائل الإعلام على اختلافها، مهمتها مراقبة المنتج الإعلامي في تلك الفضائيات، والحفاظ على حق المواطن في تلقي خدمات إعلامية متنوعة ومميزة ووفق المعايير المهنية المعترف بها دوليا، وبما يكفل

حقوق المواطنين في المشاركة في إنتاج الخطاب الإعلامي والتعبير الحر عن الآراء، والتصدي لجميع مظاهر سوء استغلال الإعلام لصالح فئة أو طائفة أو طبقة .

٤ . التنظيم الذاتي للمؤسسات الإعلامية:

لا تعمل منظومة إعلامية رشيدة في أي من المجتمعات المتقدمة من دون نمط من أنماط التنظيم الذاتي، ويمكن تعريف التنظيم الذاتي بشكل مبسط بأنه نمط من أنماط التنظيم الطوعي الداخلي، الذي ترتضيه منظومة أو مؤسسة إعلامية لذاتها، بشكل يضمن لها حرية عملها، ويفرض عليها التزامات أخلاقية ومهنية، تؤطر أداءها وتعزز مصداقيتها لدى جمهورها وتضمن لها سبيلًا إلى إصلاح الأخطاء والتطوير المستمر.

عناصر التنظيم الذاتي:

لا يقتصر مفهوم التنظيم الذاتي على فكرة «مواثيق الشرف» و«الأكواد المهنية» رغم أهميتها، لكنه يتسع ليشمل عناصر متنوعة، منها ما يلي:

- **بيان الرؤية:** إذ يجب أن تعلن كل وسيلة من وسائل الإعلام بيانًا عن رؤيتها، أي المكانة التي تسعى إلى احتلالها بين جمهورها وفي السوق.

- **بيان الرسالة (المهمة):** توضح فيه الوسيلة أسباب وجودها، وعناصر مهمتها، وما يدخل فيها من أنماط الأداء، ودوائر التركيز التحريري، ودورية الخدمة، وهي بمنزلة تعهد معلن من الوسيلة إلى الجمهور، يمكن لاحقًا محاسبتها أدبيًّا عليه إذا ما أخلت به.

- **الإستراتيجية:** يجب أن تعلن كل وسيلة إعلامية إستراتيجيتها للعاملين بها، على ألا تضع ضمن تلك الإستراتيجية العناصر التي يمكن أن يشكل الإعلان عنها إضرارًا بموقعها التنافسي.

- **إعلان الإستراتيجية:** وهو التزام من قبل الإدارة بالتخطيط للمستقبل والاستعداد للمساءلة في حال عدم تنفيذ التعهدات الإستراتيجية، وحقًّا أصيلًا للجمهور، على ألا تعلن الأهداف التي قد تشكل المعرفة بها ضررًا على الموقع التنافسي للمؤسسة.

- **ضرورة إعلان الأدلة التحريرية:** مثل دليل الإرشادات التحريرية، ودليل الأسلوب، ودليل المسميات، وهي أدلة ضرورية لانتظام العمل، وبناء شخصية المؤسسة، وتسهيل أدائها لدورها.

ثانيًا: المرتكزات الدستورية للإصلاح:

هذه المرتكزات في جزء كبير منها ضمن باب الحقوق والحريات العامة، وهي تقوم على ثماني مقومات أساسية، وهي:

١. كفالة حرية التعبير والرأي والصحافة والإعلام.

٢. الحق في الحصول على المعلومات.

٣. الحق في تملك وبث وإصدار وسائل الإعلام.

٤. استقلالية الهيئة المنظمة للإعلام.

٥. استقلالية الإعلام العمومي.

٦. حق التنظيم النقابي للمواطنين عمومًا، وما يترتب عليه من حق الإعلاميين في إنشاء نقاباتهم.

٧. عدم المساس بأصل الحريات والحقوق العامة.

٨. عدم معاقبة جرائم النشر بعقوبات سالبة للحرية، إلا ما يخص أعراض الأفراد أو الكراهية والتمييز بين المواطنين.

وقد طرحَ عددٌ من المؤسسات في مصر ثلاثة مشاريع أساسية بمقترحات مواد لتعزيز الحريات الإعلامية في الدستور المصري، وهي:

١. الائتلاف الوطني لحرية الإعلام. (ملحق ١)

٢. المجلس الأعلى للصحافة. (ملحق ٢)

٣. نقابة الصحفيين المصرية. (ملحق ٣)

وفيما يلي مقارنة بين المشاريع الثلاثة؛ لبيان المشترك بينها، وكذا الصياغات المختلفة للمواد المقترحة.

مقارنة بين المبادرات الثلاث لتعديل المواد الدستورية المتعلقة بالإعلام:

٧ مبادئ/ مواد دستورية

	مقترحات نقابة الصحفيين	المجلس الأعلى للصحافة	الائتلاف الوطني لحرية الإعلام
(١) حرية التعبير	حرية التعبير والرأي والصحافة والإعلام مصونة، ويحظر وقف أو إلغاء وسائط الاتصال والنشر. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب.	**مادة ٤٧** : حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه، ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير.	حرية الرأي والتعبير والصحافة والإعلام مصونة، ويحظر وقف أو إلغاء أي من وسائط الاتصال والنشر بالطريق الإداري. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها فى زمن الحرب .

	مقترحات نقابة الصحفيين	المجلس الأعلى للصحافة	الائتلاف الوطني لحرية الإعلام
(٢) الحق في الحصول على المعلومات	تلتزم مؤسسات الدولة والمجتمع بمبادئ الشفافية والإفصاح. وللأفراد الحق في الحصول على المعلومات المحفوظة لدى الجهات الحكومية والعامة. ويحدد القانون الهيئات والنُظم التي تكفل إعمال هذا الحق وإجراءات المحاسبة في حالة الامتناع عن إعماله، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات المتصلة بحماية الأمن القومي، أو المتعلقة بتجنب الإضرار بمصالح خاصة أو حقوق مرعية. للصحفيين والإعلاميين الحق في الحصول على المعلومات والبيانات من مصادرها الأصلية، وفي مباشرة عملهم بحرية في مواقع الأحداث، وذلك صونًا لحق المواطنين في المعرفة. ويحدد القانون الجزاء المناسب لكل من يقوم بالحجب المتعمد أو التقصير في تقديم معلومات تقع في نطاق مسئوليته أو تكليفه.	**مادة ٤٨ / ٤**: للمواطنين حق استقاء وتداول الأنباء والمعلومات، وينظم القانون حق الصحف ووسائل الإعلام في الاطّلاع على الوثائق الرسمية التي تتعلق بالمصالح العامة، ونشرها، بما يضمن ممارسة هذا الحق، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات المتصلة بحماية الأمن القومي، وبصيانة المصالح الخاصة أو الحقوق المرعية، والإجراءات التي تتخذ في حالة الامتناع عن إعمال هذا الحق . **مادة ٤٩**: تكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والفكري، وتوفر وسائل لتشجيع اللازمة لتحقيق ذلك.	تلتزم مؤسسات الدولة والمجتمع بمبادئ الشفافية والإفصاح. وللأفراد الحق في الحصول على المعلومات والبيانات المحفوظة لدى الجهات الحكومية والعامة. ويحدد القانون الهيئات والنُظم التي تكفل إعمال هذا الحق وإجراءات محاسبة من يمتنعون عن إعماله، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات والوثائق المتصلة بحماية الأمن القومي، وبصيانة المصالح والحقوق الخاصة المرعية . للصحفيين والإعلاميين الحق في الحصول على المعلومات والبيانات من مصادرها الأصلية، وفى مباشرة عملهم بحرية في مواقع الأحداث، وذلك صونًا لحق المواطنين في المعرفة. ويحدد القانون الجزاء المناسب لكل من يثبت امتناعه أو تقصيره عمدا عن تقديم معلومات تقع في نطاق مسئوليته أو تكليفه .

	مقترحات نقابة الصحفيين	المجلس الأعلى للصحافة	الائتلاف الوطني لحرية الإعلام
(٣) الحق في تملك وسائل الإعلام	الحق في تملك وإصدار الصحف وإنشاء محطات البث الإذاعي والتليفزيوني ووسائل الإعلام الرقمي مكفول للأفراد والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة. وينظم القانون سبل مباشرة هذا الحق بما يضمن استقلال الصحافة والإعلام عن مختلف أشكال التدخل أو السيطرة الحكومية والحزبية والاحتكارية.	**مادة ٤٨**: حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة، وللمصريين من أشخاص طبيعية أو اعتبارية عامة أو خاصة حق ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وتصدر الصحف بمجرد الإخطار. وتخضع الصحف ووسائل الإعلام في ملكيتها وإدارتها وتمويلها والأموال المملوكة لها وإدارتها المالية، لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات وذلك كله على الوجه المبين في القانون.	الحق في تملك وإصدار الصحف وإنشاء محطات البث الإذاعي والتليفزيوني ووسائط الإعلام الرقمي مكفول للأفراد والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة. وينظم القانون سبل مباشرة هذا الحق بما يضمن استقلال الصحافة والإعلام عن مختلف أشكال التدخل أو السيطرة الحكومية والاحتكارية.

	مقترحات نقابة الصحفيين	المجلس الأعلى للصحافة	الائتلاف الوطني لحرية الإعلام
(٤) جرائم النشر	لا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الإدعاء المباشر، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في هذه الجرائم باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد والحض على كراهية أي من طوائف المجتمع.	**مادة ٤٨/ ١**: يحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام أو مصادرتها أو إنذارها أو وقفها أو إلغاؤها. ولا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الادّعاء المباشر، ولا توقع عقوبة سالبه للحرية في هذه الجرائم باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد والحض على الكراهية والتمييز بين المواطنين بسبب النوع أو الدين أو العرق. ويجوز– استثناءً– في زمن الحرب، أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محدودة ومؤقتة، في الأمور التي تتصل بالسبب الذي أعلنت من أجله تلك الحالة.	لا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الإدعاء المباشر ، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في هذه الجرائم باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد والتحريض على كراهية أي من طوائف المجتمع .

	مقترحات نقابة الصحفيين	المجلس الأعلى للصحافة	الائتلاف الوطني لحرية الإعلام
(٥) الهيئة المنظمة للإعلام	يقوم على شئون الإعلام مجلس وطني مستقل عن سلطات الدولة، ويكون مسئولاً عن صيانة الحقوق والحريات الإعلامية المقررة بالدستور والقانون، وضمان التزام مؤسسات الصحافة والإعلام المختلفة بالأصول المهنية وحرمة الحياة الخاصة للمواطنين. كما يكون للمجلس حق إنذار ومقاضاة أي جهة تقوم بانتهاك أي من هذه الحقوق والحريات والواجبات. ويختص المجلس الوطني للإعلام بالشخصية الاعتبارية، وتكون له موازنة مستقلة. ويحدد القانون علاقته بسلطات الدولة وطريقة تشكيله واختيار أعضائه ومدة عضويتهم. ويختص المجلس بتلقي إخطارات إصدار الصحف ومنح تراخيص وإشارات البث الإذاعي والتليفزيوني وفق القواعد التي يتفق عليها. وتكون له سلطة الإشراف على أداء المؤسسات الصحفية والإعلامية المملوكة للدولة طبقًا للقانون، ولا يحول ذلك دون خضوع هذه المؤسسات لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.	**مادة ٤٨/ ٢:** تكفل الدولة استقلال الصحف ووسائل الإعلام التي تملكها أو ترعاها عن جميع السلطات والأحزاب السياسية، باعتبارها منبرًا للحوار الوطني بين كل الآراء والاتجاهات السياسية والمصالح الاجتماعية، وينظم القانون إدارتها علي أسس اقتصادية ومهنية وديمقراطية سليمة، ويضمن تعادل حقوق كل الجماعات السياسية في مخاطبة الرأي العام من خلالها. **مادة ٤٨/ ٣:** يقوم على شئون الصحافة والإعلام مجلس أعلى أو أكثر لكل منهـا شخصيته الاعتبارية واستقلاله عن جميع السلطات، ويكون مسئولاً عن صيانة الحقوق والحريات الصحفية والإعلامية المقررة بالدستور، وعن متابعة التزام الصحف ووسائل الإعلام بأصول وتقاليد وأدبيات الممارسة المهنية ويحدد القانون طريقة تشكيل هذه المجالس واختصاصات كل منها وعلاقاتها بسلطات الدولة.	يقوم على شئون الصحافة والإعلام مجلس وطني مستقل يكون مسئولاً عن صيانة الحقوق والحريات المقررة لهما بالدستور والقانون، وضمان التزام مؤسسات الصحافة والإعلام باحترام حقوق وحريات الغير. كما يكون له الحق في إنذار ومقاضاة أي جهة تقوم بانتهاك أي من هذه الحقوق والحريات والالتزامات . يتمتع المجلس الوطني للإعلام بالشخصية الاعتبارية، وتكون له موازنة مستقلة. ويحدد القانون علاقته بسلطات الدولة وطريقة تشكيله واختيار أعضائه ومدة عضويتهم. ويختص المجلس بتلقي إخطارات إصدار الصحف ومنح تراخيص وإشارات البث الإذاعي والتليفزيوني وفق القواعد التي يتفق عليها. كما يختص بمتابعة وتطوير الأداء المالي والإداري للمؤسسات الصحفية والإعلامية المملوكة للدولة طبقًا للمعايير الاقتصادية والمهنية المناسبة، ولا يحول ذلك دون خضوع هذه المؤسسات لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

	مقترحات نقابة الصحفيين	المجلس الأعلى للصحافة	الائتلاف الوطني لحرية الإعلام
(٦) التنظيم النقابي	للمواطنين حق تكوين النقابات والروابط والاتحادات على أساس ديمقراطي وطوعي للدفاع عن المصالح والحقوق المشروعة لأعضائها وترقية أدائهم المهني، وتكون ملزمة بمساءلتهم عند خروجهم على مقتضى الواجب في ممارساتهم المهنية بموجب مواثيق شرف أخلاقية.		
(٧) تأكيد الحريات والحقوق	لا يجوز المساس بأصل الحقوق والحريات العامة التي يحيلها هذا الباب من الدستور إلى المشرِّع لتحديدها أو تنظيمها، ولا يجوز الانتقاص منها، أو تعطيل نفاذها.	**مادة ٦٣ مكرر:** لا يجوز إصدار تشريع أو قرار يترتب عليه المساس بأصل أي حق من الحقوق الواردة في الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة من هذا الدستور .	لا يجوز المساس بأصل الحريات العامة والحقوق المدنية التي يحيلها هذا الباب من الدستور إلى المشرّع لتحديدها أو تنظيمها، ولا يجوز الانتقاص منها، أو تعطيل نفاذها.

ملحوظة: غياب مادة تؤكد على استقلال إعلام الخدمة العامة عن السلطة التنفيذية.

ملحق رقم (١)

ملف مقترحات نقابة الصحفيين بشأن الدستور:

جاء فيه ما نصه: هذا ما انتهت إليه لجنة التشريعات في الصيغة النهائية من المواد الدستورية المقترحة.. يرجى التكرم بالاطّلاع والإفادة.

نقابة الصحفيين- لجنة التشريعات:

مواد دستورية مقترحة بشأن حرية التعبير والصحافة والإعلام والمعلومات والتنظيم النقابي:

● تلتزم مؤسسات الدولة والمجتمع بمبادئ الشفافية والإفصاح. وللأفراد الحق في الحصول على المعلومات المحفوظة لدى الجهات الحكومية والعامة. ويحدد القانون الهيئات والنُّظم التي تكفل إعمال هذا الحق وإجراءات المحاسبة في حالة الامتناع عن إعماله، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات المتصلة بحماية الأمن القومي، أو المتعلقة بتجنب الإضرار بمصالح خاصة أو حقوق مرعية.

● حرية التعبير والرأي والصحافة والإعلام مصونة، ويحظر وقف أو إلغاء وسائط الاتصال والنشر. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب.

● الحق في تملك وإصدار الصحف، وإنشاء محطات البث الإذاعي والتليفزيوني، ووسائل الإعلام الرقمي؛ مكفولٌ للأفراد والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة. وينظم القانون سبل مباشرة هذا الحق بما يضمن استقلال الصحافة والإعلام عن مختلف أشكال التدخل، أو السيطرة الحكومية والحزبية والاحتكارية.

● للصحفيين والإعلاميين الحق في الحصول على المعلومات والبيانات من مصادرها الأصلية، وفي مباشرة عملهم بحرية في مواقع الأحداث، وذلك صونًا لحق المواطنين في المعرفة. ويحدد القانون الجزاء المناسب لكل من يقوم بالحجب المتعمد أو التقصير في تقديم معلومات تقع في نطاق مسئوليته أو تكليفه.

● لا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الادّعاء المباشر، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في هذه الجرائم باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد والحض على كراهية أي من طوائف المجتمع.

● يقوم على شئون الإعلام مجلس وطني مستقل عن سلطات الدولة، ويكون مسئولًا عن صيانة الحقوق والحريات الإعلامية المقررة بالدستور والقانون، وضمان التزام مؤسسات الصحافة والإعلام المختلفة بالأصول المهنية وحرمة الحياة الخاصة للمواطنين. كما يكون للمجلس حق إنذار ومقاضاة أي جهة تقوم بانتهاك أي من هذه الحقوق والحريات والواجبات.

● ويختص المجلس الوطني للإعلام بالشخصية الاعتبارية، وتكون له موازنة مستقلة. ويحدد القانون علاقته بسلطات الدولة وطريقة تشكيله واختيار أعضائه ومدة عضويتهم.

● ويختص المجلس بتلقي إخطارات إصدار الصحف، ومنح تراخيص وإشارات

البث الإذاعي والتليفزيوني وفق القواعد التي يتفق عليها. وتكون له سلطة الإشراف على أداء المؤسسات الصحفية والإعلامية المملوكة للدولة طبقًا للقانون، ولا يحول ذلك دون خضوع هذه المؤسسات لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

● للمواطنين حق تكوين النقابات والروابط والاتحادات على أساس ديمقراطي وطوعي للدفاع عن المصالح والحقوق المشروعة لأعضائها وترقية أدائهم المهني، وتكون ملزمة بمساءلتهم عند خروجهم على مقتضى الواجب في ممارساتهم المهنية بموجب مواثيق شرف أخلاقية.

● لا يجوز المساس بأصل الحقوق والحريات العامة التي يحيلها هذا الباب من الدستور إلى المشرِّع لتحديدها أو تنظيمها، ولا يجوز الانتقاص منها أو تعطيل نفاذها.

ثالثًا: من أين نبدأ إصلاح الإعلام السمعي البصري في مصر؟ (نقطة البداية):

إن التجربة المصرية في مرحلة ما بعد الثورة قد تأخرت كثيرًا، ولم يحدث تقدم حقيقي على مسار الإصلاح طوال أكثر من عام ونصف- عمر الفترة الانتقالية- مما ساهم في تفاقم المشكلات وتعقدها.

ومع التأخر في عملية الإصلاح وتفاقم المشكلات؛ بات من المُلحِّ العملُ على أكثر من مسار في آن واحد، وبشكل متوازٍ.

المسارات المقترحة:

١. قيام رئيس الجمهورية- الآن- بإنشاء الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال.

٢. إنشاء الهيئة المنظمة للإعلام السمعي البصري.

٣. إصلاح اتحاد الإذاعة والتليفزيون، وتحويله لنمط الخدمة العامة.

٤. تشجيع المجتمع الأهلي على المبادرة بإنشاء مؤسسات الرقابة المجتمعية على الإعلام.

لكن هذه المسارات الأربعة تحتاج عددًا من المتطلبات لنجاعتها، أهمها:

١. إرادة سياسية داعمة لمواجهة الضغوط الداخلية بين أبناء المهنة وداخل المؤسسات، والخارجية بين شبكات المصالح وبعض قطاعات الجمهور. هذه الإرادة السياسية الداعمة من شأنها أن تجعل المنهاجية المتبعة في الإصلاح ذات بعد ثوري راديكالي لا تقليدي يحافظ على الوضع القائم.

٢. إدارة قوية، فالإدارة المرتعشة لن تستطيع أن تواجه الضغوط كما أسلفنا، والتجارب الإصلاحية في دول العالم المختلفة قادها رجال أقوياء.

٣. ضرورة الإصلاح من أسفل، أي عبر عملية حوار ممتد على مستويين:

الأول: بين أبناء المهنة والعاملين فيها، وكذا الشركاء المباشرين في صناعة الإعلام مثل الأحزاب والقوى السياسية، وكذا وكالات الإعلان.

الثاني: مجتمعي ممتد حتى يصبح إصلاح الإعلام السمعي البصري قضية مجتمعية.

٤. الوصل والفصل بين مستويات الإصلاح، فإذا كان المطلوب النظر في منظومة الإعلام السمعي البصري منفصلًا عن الإعلام المكتوب، فلابد كذلك من فصل الإعلام العمومي عن الخاص، مع ضرورة إعادة نظم هذه المسارات في المستوى الأعلى خاصة التشريعي والمهني ورفع الكفاءة.

وهذا يتطلب امتلاك رؤية شاملة لعملية إصلاح الإعلام ككل يمكن أن تقوم بها، وتضطلع بصياغتها «الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام».

رابعًا: الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال:

وهنا يمكن استلهام التجربة التونسية: فبعد ثورة ١٤ يناير ٢٠١١، أنشئت الهيئة الوطنية لإصلاح الإعلام والاتصال برئاسة السيد كمال العبيدي بمرسوم رئاسي. وحسب المرسوم، تتولى الهيئة صياغة تصورات كفيلة بالارتقاء بالمؤسسات الإعلامية والاتصالية إلى مستوى أهداف ثورة الشعب التونسي. ومن أهم السمات لهذه الهيئة أنها:

- **مؤقتة.**
- **مستقلة.**
- **ذات صبغة استشارية.**

الأهداف الأساسية للهيئة:

- تقييم وضع الإعلام بمختلف جوانبه، وذلك عن طريق الاستماع إلى مشاغل المهنيين وتطلعات كل المؤسسات الصحفية، ومكونات المجتمع المدني المعنية بحرية الصحافة والتعبير.
- اقتراح تصورات كفيلة بالارتقاء بالمؤسسات الإعلامية والاتصالية إلى مستوى أهداف ثورة تونس وحماية حق الشعب التونسي في إعلام حر وتعددي ونزيه.

● اقتراح التشريعات اللازمة لتجسيم الأهداف المشار إليها أعلاه، من ذلك إحداث هياكل تعديلية مستقلة في قطاع الصحافة المكتوبة والقطاع السمعي البصري وقطاع الإعلام الإلكتروني.

● إعلام الجهات المعنية والرأي العام بحصيلة التقييم والمقترحات مع مكونات المجتمع المدني.

● إبداء الرأي بشأن المطالب المقدمة لإحداث قنوات إذاعية أو تلفزيونية، وهي مهمة مؤقتة في انتظار صدور قانون خاص للغرض ينص على كراس شروط والمقاييس المعتمدة لمنح تراخيص لقنوات إذاعية وتلفزيونية.

ما قامت به الهيئة:

● أعدت الهيئة عددًا من القوانين التي تم التصديق عليها منها مرسوم عدد ١١٥ لسنة ٢٠١١ المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر ومرسوم عدد ١١٦ لسنة ٢٠١١ (١) حول حرية الاتصال السمعي والبصري، والخاص بإنشاء هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري. وهذه الهيئة الدائمة من المفترض أن تتولى مهمة تنظيم الإعلام السمعي والبصري بعد انتهاء هيئة إصلاح الإعلام من مهمتها.

● قامت بالترخيص لعدد من القنوات التليفزيونية والمحطات الإذاعية الخاصة وفق ضوابط محددة بكراسة شروط تنطبق معاييرها على الجميع دون تمييز. وفي انتظار إعداد كراس الشروط النهائي، اعتمدت الهيئة في دراسة ملفات الترخيص على معايير القبول، وأهمها:

- عدم الجمع بين مؤسستين إعلاميتين.
- عدم الجمع بين مؤسسة إعلامية ومؤسسة إشهارية (إعلانية).
- عدم الجمع بين مؤسسة إعلامية وتولي مناصب سياسية، أو حزبية قيادية.
- عدم تدخل التمويل الأجنبي في رأس مال المؤسسة.

وبعد ذلك شرعت الهيئة في تقييم جودة المشاريع، خاصة فيما يتعلق بمدى مساهمتها في إثراء التعددية الإعلامية، وتنوع محتوى البرامج المقترحة مقارنة بما هو متوفر حاليًا في البلاد، وقدرة هذه المشاريع على إحداث تأثير اجتماعي جيد، ومدى تلبية الخدمة التلفزيونية

المعروضة لتطلعات فئة المشاهدين المستهدفة، والقدرة على ديمومة الخدمة من الناحية المالية والتسييرية والإدارية والتقنية، وأيضًا مدى قدرة أصحاب هذه المشاريع على إطلاقها في ظرف زمني معقول. كما أخذت الهيئة بعين الاعتبار سعي الباعثين لإنشاء تلفزات خاصة في السابق، نظرًا للعراقيل التي كانوا يتعرضون إليها.

● ضمان استقلالية المؤسسات الإعلامية وإعداد تقارير بذلك، وعندما قامت الحكومة بتعيين رؤساء جدد لمؤسسات الإعلام العمومي دون الالتزام بالمعايير، أصدرت الهيئة بيانًا أعربت فيه عن استيائها مما قامت به الحكومة.

● دعت الهيئة مؤخرًا لإحداث لجنة تضم خبراء ومهنيين للنظر في الترشحيات لمناصب المسئولين عن التحرير بالمؤسسات الإعلامية العمومية، قامت على أثر ذلك بإدارة عملية اختيار مدير الأخبار في التلفزة التونسية.

● تنسيق العمل بين مجتمع الإعلاميين وهيئاته المختلفة.

خامسًا: الهيئة المنظمة للإعلام السمعي البصري[١]:

١ - لماذا الحاجة إلى الهيئة المنظمة؟

● الفوضى الإعلامية التي تشهدها مصر بعد الثورة، خاصة وأنه لا يوجد أي نوع من أنواع التواصل سواء في الإعلام الخاص أو الرسمي.

● وجود محاولات لإعادة إنتاج الاستبداد الذي ساد العهد السابق.

● غياب الالتزام بالمعايير المهنية.

● التعددية الكبيرة للجهات التي تتعامل مع المشهد الإعلامي (اتحاد الإذاعة والتليفزيون- الهيئة العامة للاستعلامات- مدينة الإنتاج الإعلامي- وزارة الإعلام- وزارة الاتصالات- الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات- نايل سات- المخابرات العامة- جهاز أمن الدولة المنحل- الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة).

● أصبحت العلاقات الشخصية هي التي تحكم إصدار التراخيص في ظل غياب معايير وقوانين واضحة؛ تحكم العملية الإعلامية.

---

(١) تم الاستفادة في هذا الجزء من ورشة العمل التي قمنا بتنظيمها مع BBC بتاريخ ١٩ مارس ٢٠١٢.

- غياب نظام لتلقي الشكاوى من الجمهور.
- ظهور احتكارات إعلامية تهدد التعددية.

٢-الإطار القانوني للهيئة المنظمة:

يكون إنشاء الهيئة بموجب قانون جديد، يحدد صلاحياتها واختصاصاتها وتشكيلها، وعلاقاتها بأجهزة الدولة المختلفة، ويقوم القانون بسحب اختصاصاتها الممنوحة لجهات أخرى في القوانين المختلفة، على أن يَجُبَّ قانون الهيئة ما سبقه من قوانين. (قدمت المؤسسة المصرية لتطوير الإعلام مشروع قانون لمجلس الشعب قبل حله، ولكن لم يحظَ بالحوار والنقاش الواجب حتى الآن).

نقطة الارتكاز في **قانون الهيئة هو الاستقلالية** التي تتحقق عبر عدد من المداخل هي:

- تشكيل مجلس أمناء/ مجلس إدارة الهيئة من عدد من الشخصيات التي يتداخل في تعيينها عدد من سلطات الدولة بما يضمن التوازن وعدم طغيان سلطة على أخرى (يشترك في التعيين الرئيس والبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني، وكذا النقابات التي تمثل العاملين في القطاع).
- يكون مدة المجلس أطول من مدة البرلمان والرئاسة (يقترح 6 سنوات) ولمدة واحدة، كما يشترط في تعيينهم ألا تكون لهم أي علاقة قائمة أو لاحقة بالقنوات الإعلامية.
- كما يمكن أن تتبع الهيئة الرئيس وتُراقب من البرلمان.
- **تمويل الهيئة** الذي يجب أن يؤكد استقلالها، ويمكن أن يأتي من جهات ثلاث:

١- مخصصات في الموازنة العامة.

٢- رسوم التراخيص للقنوات.

٣- الغرامات التي تتحصل من مخالفات البث.

٣. الأهداف..

وقد اقترح مشروع القانون- الذي أعدته المؤسسة المصرية لتطوير الإعلام- **سبعة أهداف** للهيئة (المادة الثالثة من مشروع القانون) هي:

١- ضمان حرية البث المسموع والمرئي في الدولة، والعمل على ازدهار صناعة الإعلام في إطار تحقيق أهداف التنمية الشاملة والمستدامة.

٢- تنمية قطاع البث المسموع والمرئي في الدولة، وتنظيمه، وضمان حريته وتنوعه وتعدديته، وترقية أدائه، وتسهيل سبل الاستثمار فيه.

٣- تحديد القواعد والآليات اللازمة لحماية مصالح الجمهور ومنتجي وموزعي خدمات البث المسموع والمرئي، والعمل على احترام تلك القواعد، وتفعيل تلك الآليات.

٤-اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الاحتكار والممارسات غير المشروعة في مجال إنشاء وتشغيل خدمات البث المسموع والمرئي.

٥- ضمان تطبيق المعايير الفنية والبيئية في مجال البث المسموع والمرئي، والالتزام بمعايير الجودة، التي يقررها المجلس في المحتوى المنتج من قبل الجهات المرخص لها، بما يشمل عمليات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك وإعادة البث.

٦- تمثيل الدولة في المحافل الدولية والإقليمية فيما يتصل بشئون قطاع البث المسموع والمرئي.

٧- ضمان وصول خدمات البث المسموع والمرئي إلى كافة مناطق الجمهورية، والعدالة في توزيعها.

سادسًا: إصلاح اتحاد الإذاعة والتليفزيون (ماسبيرو) إعلام الخدمة العامة(١):

أولًا: ماسبيرو في أرقام:

- ٢٨ قناة تليفزيونية.
- ٥٨ محطة إذاعية (منهم ٣٥ محطة تقريبًا غير مسموعة).
- ٥١٢ ساعة إرسال يوميًا.
- ٢٩٣ محطة بث تليفزيوني.
- ٢٥٩ محطة بث إذاعي.

(١) تمت الاستفادة في هذا الجزء من ورشة العمل التي قمنا بتنظيمها مع BBC بتاريخ ٢٠ مارس ٢٠١٢ .

- ٤٣٠٠٠ – ٤٤٠٠٠ موظفًا، ٢٥٪ منهم فقط إعلاميون.
- ١٢٥٠٠ موظفًا بقطاع الهندسة الإذاعية وحده (حوالي ٣٢٪ من العاملين).
- ٤٠١٣ موظفًا بقطاع الأمن (بمعدل فرد أمن لكل ١٠ موظفين).
- ١٦٦ وكيل وزارة.
- ١٨٧٥ مديرًا عامًّا.
- ٦٠٠–٨٠٠ شخصًا عدد الموظفين في أي من القنوات الإقليمية.
- ٢٥٥،٨٦٥،٠٠٠ حالة مرضية بالعيادة الخاصة بماسبيرو.
- ٢٥٠ ضعف هو حجم التفاوت في المرتبات (قد يتقاضى زميل ٢٥٠ ضعف ما يتقاضاه الآخر).
- ٣٦٥ دورة سنويًّا، ينظمها معهد الإذاعة والتليفزيون، ويستفيد منها ٤٠٠٠ متدربٌ سنويًّا (أقل من ١٠٪ من العاملين).

- **قطاعات الاتحاد:**

يضم اتحاد الإذاعة والتليفزيون عددًا من القطاعات: القطاع الاقتصادي، وقطاع قنوات النيل المتخصصة (ويضم بداخله ١١ قناة)، وقطاع الأخبار، وقطاع الإنتاج، وقطاع التليفزيون (ويضم ٨ قنوات)، وقطاع الإذاعة (ويضم أكثر من ٧ إذاعات)، وقطاع الأمانة العامة، وقطاع القنوات الفضائية (ويضم قناتين)، وقطاع الهندسة الإذاعية، بالإضافة إلى مجلة الإذاعة والتليفزيون، وشركة صوت القاهرة للصوتيات والمرئيات. هذا بالإضافة إلى الشركة المصرية للأقمار الصناعية «نايل سات»، ومدينة الإنتاج الإعلامي،والهيئة العامة للاستعلامات. (حسب الموقع الرسمي لوزارة الإعلام المصرية على شبكة الإنترنت).

- **المديونيات:**

وتبلغ ميزانية اتحاد الإذاعة والتليفزيون نحو ٥٠٠ مليون جنيه (حسب كلمة وزير الإعلام السابق أنس الفقي أمام لجنة الثقافة والسياحة بمجلس الشعب ١٩ يناير ٢٠١٠ التي نقلتها وكالة أنباء الشرق الأوسط الرسمية)، وتصل مديونية التليفزيون المصري إلى ١٣,٥ مليار جنيه مصري، وأصل الدين كان ٦ مليارات، وفوائده ٧,٥٪ سنويًّا، ومن

المتوقع أن يصل إلى ١٤،٥ مليار بحلول العام ٢٠١٣.

ويبلغ إجمالي المرتبات المدفوعة شهريًّا نحو ٨٣ مليون جنيه، بالإضافة إلى ٥٠ مليونًا مكافآت إنتاج، فيصبح الإجمالي هو ١٣٣ مليونًا شهريًّا، وتقوم الحكومة بتوفير ٦٢٪ من إجمالي المبلغ. (حسب تصريح وزير الإعلام المصري السابق أسامة هيكل لجريدة الشرق الأوسط بتاريخ ١١ أغسطس ٢٠١١).

ثانيًا: مشكلات ماسبيرو:

هناك العديد من المشاكل التي يعاني منها الاتحاد، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- تضخم عمالة الاتحاد (٤٣-٤٤ ألف موظف منهم ٢٥٪ فقط إعلاميون، والباقي إداريون، وأمن، ووظائف أخرى، يتقاضون مرتبات حوالي ١٣٣ مليونًا شهريًّا).
- كثرة عدد الخدمات الإذاعية بشقيها المرئي والمسموع الصادرة عن الاتحاد بما يمثل عبئًا على ميزانية الاتحاد، ويقلل من قدرته التنافسية.
- خضوع الاتحاد لهيمنة الحكومة على مقدراته بدءًا من اعتماد وزير الإعلام لسياسته، والتحكم في اختيار قياداته، إلى فرض السياسات التحريرية بإظهار ما يرضي الحكومة، وحجب كل ما لا ترضى عنه.
- ضعف الهياكل التمويلية للاتحاد الذي يعامل على أنه هيئة اقتصادية تموَّل ذاتيًّا من مواردها. ولكن خضوع الاتحاد إلى اللوائح والقواعد الحاكمة للهيئات والمصالح الخدمية الحكومية يفقده القدرة على الوفاء بالتزاماته، والتي تبلغ حاليًا حوالي ١٣،٥ مليار جنيه مصري، نصفها غرامات للتأخير في السداد على مدار السنوات الماضية.
- ضعف مستوى الكوادر العاملة في الاتحاد نتيجة لتفشي الوساطة والمحسوبية في اختيار العاملين من ناحية، وترك العاملين المتميزين لوظائفهم في الاتحاد تحت إغراء المرتبات الأكبر ومناخ العمل الأفضل في الهيئات الإعلامية المنافسة سواء داخل البلاد أو خارجها.

- عدم وضوح الأهداف والرؤى بالنسبة للعاملين خاصة بعد سقوط النظام، وعدم استقرار الأمور حتى الآن بما يثير البلبلة والحيرة بين صفوفهم، ويجعلهم أسرى للأقاويل والشائعات طوال الوقت.
- اتحاد الإذاعة والتليفزيون يعمل في فراغ تام من إدراك احتياجات الجمهور؛ فهو يعمل دون دراية بخصائص المستمعين والمشاهدين، ودون رؤية واضحة لتقييمهم لما يقدمه من مضامين حيث لا توجد قياسات أو بحوث سبرِ آراءٍ حقيقيةٌ تسعى لمعرفة ما يحتاجه المواطن من مضامين.
- ضعف المرتبات بشكل عام، مع تمتع قلة قليلة من أصحاب الحظوة بدخول ضخمة تفوق ما يحصل عليه أقرانهم في القطاع الخاص، مما يؤدي إلى حالة من السخط وعدم الرضا.
- تفاوت الأجور والمكافآت بين القطاعات المختلفة على أعمال ووظائف متشابهة، وأحيانًا متماثلة حيث إن مرتبات بعض رؤساء القطاعات كانت تصل إلى حوالي ١٦٠ ألف جنيه مصري شهريًّا ما بين أجر ثابت ومتغير، إلى جانب البدلات والمبالغ الإضافية الأخرى.
- عدم تطبيق قواعد المحاسبة من ثواب وعقاب بشكل عادل على الجميع، الأمر الذي يؤدي إلى شيوع حالات التسيب واللامبالاة.
- الركون إلى الأوضاع القائمة التي تستمر دون تجديد لفترات طويلة، وغلبة الإحساس بأنه ليس في الإمكان أبدع مما كان. وبالتالي تنعدم روح الإبداع والتطوير والابتكار.
- تحول نظم التحفيز إلى حقوق ثابتة يحصل عليها الجميع دون جهد حقيقي يُبذَل، ودون تفرقة بين مجتهد وكسول.
- شبكة العلاقات والروابط العائلية التي تمتد في جميع قطاعات الاتحاد.
- الضغوط الصحفية والإعلامية على المسئولين؛ حيث أوضح أحد رؤساء الاتحاد السابقين أنه كانت هناك أموال تُدفع شهريًّا للصحفيين من مسئولي ماسبيرو حتى يضمنوا ألا يوجَّه إليهم النقد. ولما توقفت هذه الأموال؛ انهمرت سهام النقد على المبنى.

- القيادات التي تعين وفقًا للقانون ١٣ لسنة ١٩٧٩ الخاص بماسبيرو، والذي يقيد عملية الاختيار بمعايير الأقدمية والدرجات الوظيفية، كما يجعل تغيير رؤساء القطاعات في الاتحاد عن طريق رئيس الوزراء، وليس رئيس الاتحاد.
- العاملون في الإعلانات من قطاعات الاتحاد وشركائه لا يعملون من منطلق إدارة الإعلانات بقدر ما يتعاملون بمنطق الموظف الحكومي، وهو ما يكبّد اتحاد الإذاعة والتليفزيون الكثير.

ثالثًا: سياسات الإصلاح:

الرؤية العامة لإصلاح ماسبيرو هي تحويل اتحاد الإذاعة والتليفزيون (ماسبيرو) إلى إعلام الخدمة العامة المستقل عن السلطة التنفيذية عبر إعادة هيكلتها، وتعزيز كفاءتها الإدارية والمالية والمهنية، وتشغيلها في خدمة المجموع العام.

ويتم تحقيق هذه الرؤية عبر عدد من المداخل الأساسية، هي:

١-المدخل الدستوري:

بالنص في الدستور القادم على تحويل اتحاد الإذاعة والتليفزيون إلى إعلام الخدمة العامة المستقل عن السلطة التنفيذية مع توفير الدولة التمويل اللازم لتحقيق استقلاله.

٢. التشريعات والقوانين:

- إعطاء اتحاد الإذاعة والتليفزيون استقلاله الكامل وتفعيل آلياته التي تضمن له هذا الاستقلال، بدءًا من مجلس الأمناء التي ينبغي اختياره من الشخصيات العامة ذات الخلفيات المتنوعة ولفترة واحدة تبلغ حوالي ست سنوات لا يجوز الانتقاص منها تحت أي ظرف من الظروف. ويوكل إلى هذا المجلس مهمة اختيار المجلس التنفيذي للاتحاد.

  نقطة الارتكاز في تحقيق استقلال الاتحاد هو تشكيل مجلس الأمناء بطريقة تعكس التوازن بين السلطات المختلفة في النظام السياسي، مثل أن يتم اختيارهم من رئيس الجمهورية مع إقرار البرلمان لهذا الاختيار، أو تعيين كل سلطة من السلطات في النظام السياسي عددًا من أعضاء مجلس الأمناء بشكل يفيد التوازن بينها وعدم طغيان سلطة على أخرى.

وتتحقق الاستقلالية والتعبير عن المجموع العام عبر عدد من القواعد أهمها:

- القاعدة الدستورية التي تضمن هذا الاستقلال.
- موازنة يتم الموافقة عليها لعدد من السنين (٥-٦ سنوات) بما يزيد أو يساوي مدة الرئيس والبرلمان، ولا يمكن التأثير عليها من أي طرف.
- هيكل داخلي للمحاسبة والإدارة.
- نظام تمثيل للجمهور مع التزام بالردّ على شكاوى الجمهور.

● ضرورة أن تحدد التشريعات والقوانين علاقة اتحاد الإذاعة والتليفزيون بالهيئة المنظمة للإعلام حين إنشائها، ويقترح في هذا الصدد أن يخضع ماسبيرو للهيئة المنظمة للإعلام فيما يخص المعايير والقواعد العامة التي تحكم الإعلام السمعي البصري مثل مسائل تنظيم التنافس ومعايير التحرير والشكاوى.. الخ.

● أن تحتوي التشريعات على نص واضح وصريح يضمن استقلال الإعلام العمومي في مواجهة الضغوط، التي قد تمارس عليه من الأحزاب والتكتلات السياسية المختلفة، بما في ذلك المعارضة.

● ضرورة أن تؤكد القوانين على أن الجهة الوحيدة التي تسائل مجلس الأمناء هي البرلمان، وليست السلطة التنفيذية.

٣. الهياكل التنظيمية:

● إعادة هيكلة الاتحاد بما يضمن وجود عدد مناسب من الخدمات الإعلامية القادرة على الوفاء بمتطلبات الجماهير دونما زيادة أو نقصان، بحيث تستطيع هذه الخدماتُ الصمودَ في وجه المنافسات الخارجية والداخلية.

● ضرورة القضاء على الترهل الإعلامي، وإعادة هيكلة العدد الضخم من القنوات والشبكات الإذاعية؛ لأن الدولة لا تستطيع أن تدعم كياناً بهذا الحجم، مع الإبقاء على ٢ أو ٣ منها فقط، والتخلص من باقي القنوات دون المساس بمصالح العاملين.

ويطرح البعض إمكانية تغيير نمط الملكية نحو الخصخصة أو الملكية التعاونية من عدد من العاملين، مع توزيع القنوات المحلية على المحافظات، ولكن هذا مما يحتاج حوارًا مجتمعيًّا في ظل رفض بعض الأطروحات لخصخصة الإعلام لمدة عشر سنوات يعاد فيها هيكلته وإصلاحه، ثم النظر في خصخصته من عدمه.

- ضرورة ألا يتم بيع أو خصخصة الاتحاد ككل؛ لأنه يمثل الضمانة للتعددية في المشهد الإعلامي المصري.
- ضرورة تقليل العاملين بالاتحاد الذي يتراوح عددهم ما بين ٤٣ إلى ٤٤ ألف موظف، ويمثلون عبئًا كبيرًا على الدولة، إما عن طريق المعاش المبكر أو عن طريق انتقالهم إلى قطاعات أخرى في الدولة بنفس المميزات. ولكن أيًّا كان الحل لمشكلة الترهل في الأعداد، فلا يجب أن يكون على حساب العاملين؛ لأن لا ذنب لهم في ما آل إليه الاتحاد.
- ضرورة تطبيق مبدأ تعارض المصالح على العاملين، بحيث لا يتم تعيين أبناء العاملين بالاتحاد، ولا يكون العاملون بالإعلام العمومي من المنتمين للأحزاب أو للسلطة السياسية كما هو متبع في الهيئات الإعلامية العمومية في الدول الديمقراطية.
- ضرورة استبدال نمط الإدارة الفردي بآليات للتسيير الجماعي فيتحقق الإصلاح المطلوب، وتكون بمثابة الأداة الرئيسية للضبط الذاتي ولمراقبة وتقييم عمل المدير العام والإدارة بصورة أوسع على غرار ما هو معمول به في هيئات الإعلام العمومي في العالم.

٤. التمويل والموارد المالية:

- ضرورة نشر الميزانية المخصصة للاتحاد وأوجه صرفها؛ لضمان الشفافية المالية والتغلب على الفساد.
- تتحصل موارد الاتحاد من:
  - معونة من الدولة (تمويل عام).
  - الإعلانات وحقوق الرعاية (تمويل خاص).
  - رسوم الترخيص التي يجب أن تزيد.

- الاستفادة من الإمكانيات المتاحة لمرافق الاتحاد في تحقيق دخل إضافي يسهم فيما بعد في توفير إنتاج عالي الجودة، ويخفف من الأعباء على الميزانية العامة للدولة.
- ضرورة بناء سلم واضح للرواتب والأجور ونظام للحوافز لمواجهة التفاوت الرهيب في الأجور بين العاملين في الاتحاد.
- ضرورة أن تكون المرتبات الإجمالية (ما يشمل البدلات والأجور المتغيرة وخلافه) للقيادات العليا في الاتحاد معلنة، على غرار ما يحدث في مؤسسة (BBC) على سبيل المثال؛ حيث تنشر مرتبات القيادات على الموقع الخاص بالهيئة بكل شفافية.

٥. السياسات التحريرية:

- ضرورة أن تمثل السياسة التحريرية قيم الثورة المصرية في ٢٥ يناير (الحرية- الكرامة الإنسانية- العدالة الاجتماعية..)، كما تقتضي السياسة التحريرية أن تدعم التحول الديمقراطي في المجتمع المصري، بالإضافة إلى المساهمة مع أدوات التنشئة المختلفة في استكمال التغيير الثقافي والقيمي في المجتمع المصري.
- ضرورة أن تقوم الإذاعات والقنوات التليفزيونية المختلفة بوضع سياسة تحريرية خاصة بها تعبر عن هويتها وتترجم منظومة القيم المتفق عليها عبر قواعد واضحة للعمل، على أن تكون صياغة السياسة التحريرية بمشاركة العاملين داخل المؤسسة لكي يشعروا بالانتماء للمؤسسة، وحيث إنهم في النهاية من سيقوم بتطبيق هذه السياسة والحرص عليها.
- ضرورة تفكيك شبكة المصالح والعلاقات التي تكرس الفساد بالاتحاد، وهي شبكة هائلة وليست مرتبطة بالضرورة بالقيادات العليا فحسب، حتى يتمكن الاتحاد من تقديم خدمة إعلامية حيادية ومستقلة.
- ضرورة إشراك الصحفيين والمنتجين في اتخاذ القرارات التحريرية سواء في الأخبار أو في البرامج.
- ضرورة وجود آليات للضبط الذاتي تساعد العاملين في الاتحاد على تأدية عملهم مع ضمان الالتزام بأخلاقيات المهنة.

- ضرورة أن تقوم المؤسسة بوضع منظومة القيم التي تحكم أداءها كمرفق إعلامي عمومي كقيم الحيادية والجودة والمهنية. ويمكن الاستعانة في هذا الصدد بنماذج عالمية للمرفق الإعلامي العمومي.
- إعادة تأهيل الكوادر العاملة به، ووجود خطة شاملة للتدريب.
- إلغاء ما يعرف بـ «أقسام المتابعة» نظرًا أنها تتحول إلى أداة للرقابة، على أن تكون متابعة المادة الإعلامية هي من صميم عمل رئيس التحرير ومن هو أعلى منه وظيفيًّا.
- وضع ميثاق شرف إعلامي يلتزم به جميع العاملين.

٦. العلاقة مع الجمهور:

- ضرورة أن يعبر الإعلام العمومي عن المواطن المصري بتطلعاته وآماله، وأن يكون المنبر الحر الذي يوفر لهذا المواطن الوسيلة المثلى لكي يمارس حقه في التعبير عن رأيه. وعندما يتحقق ذلك سيكون المواطن هو الضامن والمدافع الأول عن استقلالية المؤسسات الإعلامية العمومية في مواجهة أي محاولة للتأثير أو الحد من هذه الاستقلالية بما في ذلك أي محاولة من جانب الحكومات المتعاقبة.
- إيجاد آليات محددة للنظر في الشكاوى التي قد تَرِد من الجمهور سواء كأفراد أو كجماعات أو منظمات المجتمع المدني بما يَضمن حصول الشاكي على ردٍّ وافٍ من المؤسسة، وإلزام المؤسسة بإصلاح الخطأ والاعتذار عنه في حالة وقوعه.
- نشر كافة الشكاوى التي تَرِد إلى اتحاد الإذاعة والتلفزيون، والرد عليها؛ لتكريس مبدأي المحاسبة والشفافية مع الجمهور.
- القيام بقياسات وبحوث سبر الآراء لمعرفة ما يحتاجه المواطن المصري من مضامين، دون الاعتماد أو الاقتصار على مثل هذه القياسات. فحجم المشاهدة أو الاستماع قد يؤدي إلى أن يحيد الإعلام العمومي عن أهدافه وينزلق إلى منطق الإعلام الخاص.

رؤية حول المشهد الإعلامي بعد الثورة..

د. صلاح عبد السميع(*)

يجب أن يكون الإعلاميون على رأس المشهد، بدلًا من التغييب والاستغلال كأداة في يد السياسيين أو الاقتصاديين. وسوف أقتبس نصًّا من د. سيف الدين عبد الفتاح من مقالة له نُشرت في جريدة الشروق بعنوان (سيناريو الانقلاب الناعم والدولة العميقة): «الانقلاب الناعم هو معركة الدولة العميقة بالقول إنها ممثلة لجماعات ذات مصالح في النظام البائد، شكلت للأسف نخبة بائدة لم نرَ لممارساتها فائدة، ولم نرَ لسياساتها مردودًا أو عائدًا، وبدأت هذه السياسات التي قامت على قاعدة من الإفساد والظلم والاستبداد، فمكنت لهؤلاء في حكم مصر، فقلصوا دورها وقزموا مكانتها، وأهدوروا إمكانياتها، وبددوا كل طريق لنهوضها وتمكينها، ففقدت مصر الوطن مكانتها كما فقد المواطن كرامته، وحملت هذه الطغمة للأسف الشديد معنى النخبة في النظام البائد، وما هي إلا عصابة تمكنت من مصر بفسادها واستبدادها، فنهبت كل ما وصلت إليه يدها، واستعبدت كل إنسان في أرض مصر وعليها».

هذا التقديم هو وصف للحالة في المشهد ما بعد الثوري، وهي حالة الفوضى التي تسود في المجتمع. والناظر لدور الإعلام في المشهد المصري يجد أنه بعد يوم مشحون، عادة ما يجلس الناس في الليل لاستقبال الرسائل الإعلامية من التلفاز؛ فيصدر الإعلام رسائل ضمنية هي في علم النفس تؤثر على التوجه العام، فليست رسائل توفيق عكاشة وأمثاله فيما يطلقونها إلا مؤثرًا على الحالة والبنية النفسية للبسطاء؛ مما ينتج عنها حالة من التبعية للأشخاص أو المؤسسات، فوسائل الإعلام الرسمية والخاصة توجّه رسائل ضمنية؛ لتثبيط روح الثورة والدافعية والابتكار لدى الناس، فالنخب التي ليس لها رصيد على أرض الواقع تتوجه إلى المنبر الإعلامي المصنوع والمدفوع. وللعلم فكثير حتى من بسطاء الناس بدأ يعي هذا؛ وقد عايشت ذلك عن طريق متابعة البسطاء في الشوارع والميادين بعيدًا عن النخب وأعضاء الائتلافات، فسجلت بالكاميرا فيديوهات قصيرة لهؤلاء الذين شاركوا في الثورة دون أن يعرفهم أحد؛ للتعرف على أحلامهم وأسباب مشاركتهم في الثورة وأهدافهم.

(*) أستاذ المناهج، وخبير التدريب بجامعة حلوان.

ومحاولةً لصياغة برامج وخطط عمل في مجال الإعلام المجتمعي، من خلال مجموعة من الإجراءات أمكنني رصد بعضًا من المقترحات منها: صياغة ميثاق شرف إعلامي يعكس أهداف الثورة المصرية، ويؤكد على الحالة الثورية، والالتزام بالضوابط المهنية والأخلاقية خلال الممارسة الإعلامية، ونقل إعلام الدولة للواقع المجتمعي بشفافية وموضوعية من خلال صدق الرسالة الإعلامية، ورصد قضايا المجتمع بموضوعية وشفافية، وتدريب فرق عمل من الشباب المتخصص في الإعلام على رصد الواقع المجتمعي على الحقيقة، وعمل برامج ذات طابع مجتمعي تهدف إلى بناء وتعزيز منظومة القيم، ونبذ ما يثير الخلاف والفتنة بين أبناء المجتمع الواحد، وتشكيل فرق عمل من الكتاب والمفكرين ذوي التوجهات الفكرية الداعمة للثورة لنشر رسائل إعلامية إيجابية كبديل عن النخب التي لا تهتم إلا بمصالحها الخاصة على حساب الوطن وأمنه المجتمعي، ورسم رؤية واضحة للإعلام المرئي والمقروء والمسموع، حتى تتحقق نهضة الوطن.

تعقيب رئيس الجلسة/ د. صفوت العالم:

إن الإشكالية تكمن في السياسات التي تحكم بيئة عمل وسائل الإعلام؛ فإلغاء وزارة الإعلام في كثير من الدول المجاورة أدى لإحداث حالة من البلبلة والفوضى نتيجة ظهور كيانات فرعية جديدة كبديل عن الوزارة، وبالتالي فهذه الخطوة تحتاج لضوابط كثيرة.

وبالنسبة لتوزيع عائدات الإعلانات على جميع الصحف والقنوات؛ تجب ملاحظة أن الإعلانات عبارة عن نشاط اقتصادي تحكمه اعتبارات التكلفة والعائد، كما إن المعلِن يختار الوسيلة الإعلانية الأقرب لجذب العملاء المستهدفين، فكيف يتم توزيع العائدات في هذه الحالة؟ فالإعلام ذو طبيعة بينية، ولابد من إدراك التفاصيل الفنية والإجرائية والواقعية للممارسة المهنية.

وقد تجاهلت الأوراق المعروضة الحديث عن الفساد الإعلامي وتأثيراته على الرأي العام. فعلى سبيل المثال، يقوم بعض رجال الأعمال برشوة بعض الصحفيين وخاصة الاقتصاديين، لتجميل قانون أو سياسات نقدية معينة ليقبلها الرأي العام والدفع بها على أجندة التشريعات، والعكس صحيح أيضًا.

مناقشات الحضور:

د. فاطمة الزهراء:

نحو إعلام مستقل ومسؤول، هذه ثنائية من الصعب تحقيقها على أرض الواقع، فليس كل إعلام مستقل مسئولاً، وليس كل إعلام مسئول مستقلًّا بالضرورة. أما فيما يتعلق بإصلاح الإعلام فهو على مستويين، الأول: يتعلق بالأفكار، والثاني: مرتبط بالإجراءات. ويجب أن نضع بالاعتبار أن من يضع سياسات وتوجهات الإعلام هي النخبة الاقتصادية بالأساس، لذلك لا يجب إلقاء اللوم على كليات الإعلام، فهي تقوم بدور هام، ولكن ينقصها أن تعلم طلابها ضرورة أن يكونوا صحفيين متميزين، وعدم استغلالهم كأداة في يد رأس المال.

أحد المتحدثين:

لدي تحفظ على عدم المعاقبة على جرائم النشر بعقوبات جنائية، في ظل الحالة الإعلامية الراهنة القائمة على الكذب والتلفيق، لذا لابد من عقوبات حازمة، أما فيما يتعلق بتنظيم الصحف فالقانون ينص على أنه لا يجوز للأجنبي امتلاك أكثر من ٢٠٪ من رأس مال القنوات والصحف، كما لا يجوز للمصري امتلاك أكثر من قناة أو صحيفة.

د. مصطفي عبد السميع:

إن وظيفة الإعلام الأولى تتمثل في توفير المعلومات الصادقة، لكن وسائل الإعلام تعمدت بعد ثورة ٢٥ يناير ترويج الأكاذيب والإشاعات على نحو يفوق ما كان قبلها، لذا أعترض على فكرة إلغاء عقوبة جرائم النشر، فلا بد من عقوبات رادعة ضد الكذب سواء الصادر عن هيئة التحرير، أو كتاب مقالات الرأي، فالغرامات غير كافية.

أ. خالد حسن:

بالنسبة لديون مبنى الإذاعة والتلفزيون «ماسبيرو» هل سيتم سدادها من إيرادات المؤسسة؟ وما أسباب تفاقم الديون إلى ١٦ مليار جنيه؟ ومن المسئول عن ذلك؟ وكيف يمكن محاسبته؟ ولماذا لا يقدم ماسبيرو البرامج والخدمات المناسبة للشعب المصري؟

د. صفوت العالم:

إن المؤسسات الصحفية القومية تُحَصِّل عائدات ضريبة الدمغة بنسبة ٣٦٪ من عائدات الإعلانات، وهي جزء من الأموال العامة، ولكن لا يتم سدادها للدولة.

أحد المتحدثين:

لا أجد أي خطاب إعلامي يتوجه إلى الفلاح إلا من خلال توفيق عكاشة وطريقته في تلبيس الحقائق وخلط الأمور على الناس، ومن ثم لابد من خطاب إعلامي يهتم بالتنمية الريفية ومشاكل الفلاحين، مع ربطه بأهداف الثورة.

م. أحمد الله فرحات:

لي سؤالان بخصوص السلع الإعلامية الرديئة: أولهما: لماذا لا تطبق عقوبات جرائم النشر؟ والثاني: ما هي السلع الإعلامية الجيدة حتى يستطيع المتلقي فرز ما يتلقاه؟

أحد المتحدثين:

تتمثل الأزمة بشمل أساسي في المنظومة العامة للقيمة في المجتمع التي تؤثر في مشكلات الحياة اليومية، لذا لابد من التوعية بأضرار المنتجات الإعلامية التي تقدم للمواطنين، على نحو ما يحدث ببعض السلع والمنتجات الأخرى.

أ. محمد نور:

نرجو توضيح ما هي عيوب الإعلام الديني المقروء والمرئي حاليًا في مصر؟ وكيف يمكن النهوض به؟

أ. أيمن الصياد:

من هو الإعلامي؟ هناك إعلاميون لا يُطلق عليهم هذا اللقب، مثل أصحاب المدونات الذي يتجاوز عدد متابعيهم حجم توزيع جريدة الأهرام، فالآن هو عصر الإتاحة، والقرار للمتلقي لا المرسل، والجمهور هو من يقرر مَن الإعلامي ومن ليس كذلك.

من الصعب ممارسة سلطة التضييق على وسائل الإعلام، فكيف أعطي الحق لنفسي أن أغلق قناة توفيق عكاشة، في حين قال له قاضي فاضل «إنك من خيرة نخبة المثقفين»، فمن يحكم إذًا؟ لابد من عرض كل المنتجات على الشاشة، وعلى المتلقي أن يختار، لذا فإن أي حديث عن تقييد الإعلام بأي دعوة- مهما كانت فاضلة- سيكون مقرونًا بسؤال مهم هو «من يضع المعيار؟».

وأتفق مع المطالبين بعقوبات رادعة لجرائم النشر المتعلقة بالكذب المتعمد، على أن يكون العقاب مقرونًا بالكذب وليس الرأي المخالف؛ لأن ذلك يرتبط ارتباطًا وثيقًا بحرية الرأي وتبادل المعلومات.

أ. أحمد زين:

اقترحت الورقة توزيعًا عادلًا لعائدات الإعلانات، ولكن الدكتور صفوت يرفض هذا باعتبار أن هذا اختيار المعلن، ولكن ذلك لا يحدث، فعلى سبيل المثال قام أحد رجال الأعمال بالاتصال ببنك يتعامل معه، متسائلًا عن أسباب عدم إعلان البنك بصحيفة رجل الأعمال، فقررت إدارة البنك الإعلان الأسبوعي بالصحيفة، رغم التوزيع المحدود للغاية، والتفسير الوحيد لذلك أن رجل الأعمال مودِع لدى البنك مبلغًا من المال، لذا فلابد من تشديد الرقابة ووجود معايير محددة.

لكني أختلف مع د. أيمن الصياد في القول بأن المتلقي هو من يختار ما يشاهده مع إتاحة كل الآراء بكافة الأشكال، فهناك حاجة شديدة للرقابة والقوانين لضبط «الهستريا» الإعلامية.

المحور الثالث: الإصلاح في مؤسسات التمثيل البرلماني والمحلي

أولًا: إصلاح مؤسسة البرلمان:

- رئيس الجلسة

- إصلاح مؤسسة البرلمان: التحديات والمرتكزات والسياسات

د/ خليل مرعي

أ. طارق أنور

أ. محمد علي أبوريدة

- ملاحق الدراسة

رئيس الجلسة......

أرحب بالحضور الكريم، ونبدأ بعرض الورقة المقدمة حول مؤسسة البرلمان، وسبل تفعيلها؛ لمواكبة التطورات الجديدة وتحديات المرحلة على الساحة المصرية، ثم نتابع بتعقيبات ومناقشات حضراتكم على الورقة والموضوع.

إصلاح مؤسسة البرلمان: «التحديات والمرتكزات والسياسات»

إعداد كلٍّ من:

د. خليل عبد المنعم مرعي،

وأ. طارق أنور،

أ. محمد علي أبوريدة(*)

مقدمـــة(**)

يشغل إصلاح مؤسسة البرلمان قطب الرحى في عملية التحول الديمقراطي في مصر الحديثة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١؛ فالانتقال من نظام حكم فردي استبدادي احتكاري إلى نظام ديمقراطي تعددي تنافسي؛ يستوجب إعادة بناء المؤسسات الدستورية في الدولة، وفي صدارتها تأسيس البرلمان الديمقراطي القوي الفاعل المؤثر في الحياة السياسية.

وعملية إصلاح مؤسسة البرلمان- على هذا النحو، وفي هذا السياق العام- تستوجب استرجاع خبرات الماضي، واستقراء معطيات الحاضر المشهود لمؤسسة البرلمان في مصر، واستخلاص التحديات المزمنة على طريق تطور الحياة البرلمانية المصرية جنبًا إلى جنب مع تحديات المرحلة الراهنة لدولاب العمل البرلماني، واستنباط مواطن القوة والضعف داخل النظام البرلماني الراهن، والانطلاق من ذلك كله لوضع رؤية لإصلاح مؤسسة البرلمان تحدد المرتكزات والأهداف الكلية المتوخاة من هذا الإصلاح البرلماني، وتطرح السياسات العامة وبرامج العمل التنفيذية والمبادرات والمشروعات ذات الأولوية على هذا الصعيد.

(*) خبراء في الشئون البرلمانية.

(**) تستند هذه الدراسة إلى **خلاصات ومصادر أساسية اعتمد عليها معدُّوها، وتتمثل في: خلاصة مقابلات معمقة مع متخصصين وممارسين للعمل البرلماني، وقد ألحق بالدراسة بيان بالمقابلات ونتائجها:** ملحق الدراسة رقم (١). بالإضافة لخبرتهم الواقعية من خلال عملهم كخبراء داخل مؤسسة البرلمان المصري (مجلس الشعب) والتي تُرجم جانبٌ منها فيما أعدوه من أوراق ومقترحات ومشاريع لإصلاح المجلس، **وتتمثل في ملاحق الدراسة التَالية:**

الملحق رقم (٢): ورقة حول: إصلاح مؤسسة البرلمان: المدخل الوظيفي والنهوض بدور البرلمان.

الملحق رقم (٣): التطوير المؤسسي للأجهزة البرلمانية الرئيسية لمجلس الشعب.

رؤية أولية حول التراتيب السياسية والبرلمانية والفنية والإدارية لنظام العمل داخل مجلس الشعب.

الملحق رقم (٥): مشروع إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان.

الملحق رقم (٦): مشروع مقترح بإنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان.

وتقتضي عملية الإصلاح الشامل والنهوض بمؤسسة البرلمان الاعتماد على خمسة مداخل أساسية متكاملة ومتداخلة، هي: **المدخل الدستوري** الذي يحدد موقع مؤسسة البرلمان في مشروع الدستور الجديد، **والمدخل التشريعي** الذي يراجع التشريعات السارية المنظمة لعمل مؤسسة البرلمان والقوانين ذات العلاقة، و**المدخل المؤسسي** الذي يتعمق في دراسة أوضاع الأجهزة البرلمانية والجهاز التنفيذي للبرلمان ووسائل إصلاحها وتطويرها، و**المدخل الوظيفي** الذي يرصد أداء البرلمان، ويبحث سبل تحسين وإصلاح هذا الأداء البرلماني. و**المدخل القيمي** الذي يتناول القيم والمبادئ التي تحكم فيه، وتقويم هذه القيم والمبادئ وصولًا إلى اقتراح مدى الحاجة إلى تغيير وتبديل هذه القيم والمبادئ.

وانطلاقًا من هذا المدخل خماسي الأبعاد والركون إليه في رصد ومتابعة حالة النظام البرلماني المصري في خبراتها المتعاقبة ومعطياتها الحاضرة ومقارناتها الداخلية والخارجية، وما أعد بشأنها من أوراق عمل بحثية، وما دار حولها من محاورات معمقة مع ثلة من المتخصصين والمهتمين والممارسين للعمل البرلماني، واستنادًا إلى كل ما ذكر في مجموعه؛ تتجلى أهم معالم ومقومات عملية إصلاح مؤسسة البرلمان والنهوض بدورها الحيوي.

أولًا: التناقضات الراهنة في النظام البرلماني المصري:

أ- التحديات المزمنة الراسخة في بنية النظام البرلماني المصري:

* تقاطع وعدم تراكم واستمرار التجربة البرلمانية المصرية.

* وهن مؤسسة البرلمان وتبعيتها، وعدم استقلالها الفعلي في مواجهة السلطة التنفيذية بفرعيها: رئاسة الدولة، والحكومة.

* انحسار دور البرلمان في مجالات التشريع وتعديل الدستور، وإقرار السياسات العامة للدولة وموازناتها العامة وخططها التنموية، وكذلك في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

* تبعثر التشريعات البرلمانية وتشتتها في أكثر من قانون، وعدم اكتمالها وتضارب بعض أحكامها وانحرافها التشريعي.

* الركون إلى ثنائية برلمانية شكلية، وسن وضع شاذ لمجلس الشورى في بنية النظام الدستوري والسياسي المصري المعاصر.

* ضعف الصفة التمثيلية للبرلمان، وعدم التوصل إلى نظام انتخابي مستقر ومقبول، والتذبذب في تطبيقات أنظمة انتخابية مختلفة، والميل إلى التدخل في الانتخابات وتزويرها

حتى بلغت أوجها في حالة التزوير الفج لانتخابات مجلس الشعب العاشر، وما نجم عن ذلك من سلبية الجماهير وضعف إقبالها على التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة.

* تغليب نظام حزبي تعددي صوري يقوم على الحزب المسيطر المحتكر للحياة السياسية والبرلمانية والمعتمد على أشخاص بعينهم أكثر من برامج حزبية.

* تركز العمل البرلماني في شخص رئيس البرلمان واستبداد رئاسة البرلمان وتحكمها في سير عمله الداخلي بحكم القانون وواقع الممارسة. واحتكار القلة لعملية صنع القرار البرلماني.

* غياب الرؤية والمبادرة وغلبة "التكنوقراط المتجذر" على البرلماني " التائه"، وسيطرة الجهاز التنفيذي وتحكمه في دولاب العمل البرلماني وأداء الأجهزة البرلمانية.

* انغلاق مؤسسة البرلمان، وعدم انفتاحها وتواصلها مع المجتمع المدني والمواطنين، وغياب الشفافية، وعدم مواكبة العمل البرلماني لثورة الاتصالات والمعلومات ومجتمع المعرفة.

* ترسيخ نموذج "عضو الخدمات" على حسابٍ دوره الحقيقي في التشريع والرقابة، وعدم استيعاب العضو لمهام العضوية باعتباره شريكًا في سن التشريع وصنع السياسات العامة للدولة ومباشرة الرقابة السياسية على أداء السلطة التنفيذية.

* نقص الخبرات والمهارات البرلمانية عند الأعضاء، وعدم تفرغهم للعمل البرلماني المركب، وغيابهم عن حضور جلسات المجلس، واجتماعات اللجان، وافتقارهم إلى روح العمل الجماعي، وتوزيع الأدوار في الأداء البرلماني.

* ضعف أجهزة الرقابة الفنية (الجهاز المركزي للمحاسبات- الرقابة الإدارية.. الخ) وفصلها عن مؤسسة الرقابة السياسية (البرلمان).

* الخلط وعدم التمييز بين مؤسسة البرلمان وأعضاء البرلمان، وإسناد أخطاء الممارسة وتجاوزات الأعضاء إلى المؤسسة ذاتها.

* صغر حجم القاعدة العلمية المتخصصة في الدراسات البرلمانية، والصراع بين المدرسة القانونية ومدرسة العلوم السياسية على هذا الصعيد.

* غياب آليات عملية فاعلة لمنع تضارب المصالح بالنسبة لأعضاء البرلمان والحكومة وشاغلي المناصب العامة بصفة عامة، مما أدى إلى انتشار الفساد والتربح من هذه المناصب.

* غياب الجهود المؤسسية المنظمة والدورية على مستوى الدولة والمجتمع لمراجعة وتقويم أداء مؤسسة البرلمان سواء من داخله أو من خارجه، وصغر حجم القاعدة العلمية المتخصصة في الدراسات البرلمانية.

ب- تحديات وتناقضات العمل البرلماني في المرحلة الراهنة:

تحديات عامة على المسرح السياسي العام:

* ١- قصور الإعلان الدستوري عن الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المرحلة الانتقالية، وطول هذه المرحلة دون مقتضى.

* ٢- التدخل المباشر للجيش في الشأن السياسي العام، وإدارة المجلس الأعلى للقوات المسلحة لشئون البلاد على طريقة حكم الغلبة وفرض الأمر الواقع.

* ٣- حالة الشك وعدم الثقة المتبادلة بين القوى السياسية المختلفة وانتقالها إلى مؤسسات الدولة، وتأثيرات ذلك على وضع الدستور وبناء مؤسسات الدولة الحديثة بعد الثورة. ووصول المنافسة السياسية إلى حالة من الصراع السافر بين المؤسسات والقوى السياسية، وبلوغها مرحلة الجمود والتصدع (تبادل الاتهامات بين المؤسسات الدستورية).

* ٤- استمراء النخبة والجماهير حالة غياب النظام والفوضى والانفلات (نقد كل شيء ورفض كل شيء، وصعوبة الاتفاق على قواسم مشتركة ومعايير عامة للخطأ والصواب، والكل يبدو خارج نطاق السيطرة).

* ٥- الاستغراق في التفاصيل والإجراءات على حساب الموضوع والإنجاز (قصة تشكيل الجمعية التأسيسية خير مثال) واستنزاف القوى والمؤسسات الوطنية في حوارات بيزنطية تورث العداوة والشقاق أكثر من الاتفاق والوفاق.

* ٦- معضلة مواقف التيارات الإسلامية من المفاهيم ذات العلاقة بالشأن البرلماني، وفي صدارتها: الديمقراطية، الأحزاب، الانتخاب، التشريع، ومدى أصالة مؤسسة البرلمان، وتسميتها داخل النسيج الاجتماعي الحضاري المصري.

تحديات وتناقضات خاصة بمباشرة العمل البرلماني الراهن:

* التردد وعدم القدرة على حسم تسمية الفصل التشريعي الجديد للبرلمان، حتى تم حل هذا البرلمان، الذي مات قبل أن يُختار له اسم.

* التعثر في تنظيم قواعد العمل داخل البرلمان، والركون إلى الممارسات البرلمانية القديمة، والاعتماد على لائحة داخلية ترتبط بدستور ١٩٧١ المعطل.

* تناقضات الإعلان الدستوري وتفسيرات نصوصه الخاصة بمؤسسة البرلمان (الاختصاصات العادية/ الاختصاصات الاستثنائية/ التشكيل/ العلاقات بين البرلمان والمؤسسات الدستورية/ تنظيم علاقة البرلمان بالمجلس العسكري والحكومة في المرحلة الانتقالية/ بدء دور الانعقاد/ رفض برنامج الحكومة/ سحب الثقة من الحكومة، حل البرلمان، استجواب وزير الدفاع.. الخ).

* مدى تعبير البرلمان عن الثورة المصرية، وما إذا كان بحق هو برلمان هذه الثورة أم برلمان المرحلة الانتقالية.

* الترغيب والترهيب من عملية البث الإعلامي المباشر لجلسات البرلمان، ومدى توفر حسن النية في إطلاق هذا البث الإعلامي المباشر مع بدء برلمان ٢٠١٢.

* الجدل حول صلاحيات البرلمان ووسائل ممارستها وأولويات عمله في المرحلة الراهنة، وخلط الأوراق في الممارسات البرلمانية (برنامج الحكومة/ سحب الثقة/ اتهام الوزير/ حل البرلمان).

* الإفراط والتفريط في تقدير أداء برلمان المرحلة الانتقالية، وتوظيف ذلك لأغراض انتخابية ومآرب أخرى.

* استمرار الاعتماد على الحرس القديم وغلبة التكنوقراط على تسيير دولاب العمل البرلماني، وعجز البرلمان عن تطهير وتطوير جهازه التنفيذي.

* عدم التحول والانتقال من شرنقة "الجماعة"والدعوة والتبليغ الضيقة إلى فضاء الدولة الواسع مع سيطرة التيار الإسلامي على تشكيل البرلمان.

ج- مواطن القوة وعوامل الضعف داخل النظام البرلماني في ظل المرحلة الانتقالية:

<u>ج- ١- الانتخابات البرلمانية:</u>

مواطن القوة (المحاسن والمزايا):

* ارتفاع معدل المشاركة في انتخابات مجلس الشعب.

* عدم تدخل الحكومة والأجهزة الأمنية، وحيادها في العملية الانتخابية.

* النزاهة النسبية للعملية الانتخابية.

* فتح المجال أمام المصريين المقيمين بالخارج للمشاركة في الانتخابات.

* توحيد قاعدة الناخبين وهيئة الناخبين.

* الإشراف القضائي الكامل على عملية الانتخابات من بدئها إلى نهايتها.

* العزل الشعبي لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي المنحل.

* زيادة أعداد المتقدمين للترشيح لعضوية البرلمان، وارتفاع معدل الإقبال على خوض الانتخابات مقارنة بما سبقها بما في ذلك المرشحات من النساء.

* القضاء على ظاهرة القبائل البرلمانية والسياسية (التوريث البرلماني).

* اكتشاف نضج الشعب المصري ووعيه واهتمامه بالعمل السياسي متى هيئت له الظروف الملائمة لتحقيق ممارسة ديمقراطية ناجزة وانتخابات برلمانية لا يتدخل في تزويرها الأجهزة التنفيذية والأمنية.

عناصر الضعف:

* طول فترة الانتخابات البرلمانية (امتدت إلى ما يقارب ستة أشهر).

* التعجل في تعديلات القوانين المتعلقة بمباشرة الحقوق السياسية.

* عدم تكافؤ الفرص في الدعاية الانتخابية.

* عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين المستقلين ومرشحي الأحزاب.

* عدم تكافؤ الفرص في حساب الفائز في الانتخابات.

* استمرار الانتخابات أسيرة رواسب الخبرات البرلمانية السابقة فيما يخص حصة تمثيل العمال والفلاحين وحصة رئيس الجمهورية.

* التغيير في تقسيم الدوائر الانتخابية واتساعها مما شكل عبئًا كبيرًا على الناخب والمرشح وجهة الإشراف، وزيادة ونقصان عدد المقاعد بصورة عشوائية دون معايير موضوعية تبرر هذا التغيير.

* عدم تنقية قاعدة بيانات الناخبين، واحتمالات تضاربها وازدواجيتها في ظل السماح للمصريين المقيمين بالخارج بالتصويت.

* استمرار ارتفاع حجم الكتلة الصامتة غير المشاركة في الانتخابات، واتساعها مع تعدد مراحل إجراء الانتخابات.

* ارتفاع كتلة الأصوات الباطلة (نحو ٨٪ من أصوات الحاضرين في انتخابات مجلس الشعب بالقائمة).

* تطبيق تصويت المصريين المقيمين بالخارج بصورة عجلى بعد صدور حكم قضائي بأحقيتهم في ذلك، ووضع قيود تنظيمية تعرقل تيسير مباشرتهم لهذا الحق.

* العودة إلى نظام انتخابي مختلط يجمع بين القائمة والفردي، وما صاحبها من طعن على دستورية تكوين البرلمان وحل مجلس الشعب، واحتمالات حل مجلس الشورى، واستمرار حالة عدم استقرار النظام الانتخابي، واحتمالات العودة إلى النظام الفردي.

* كشف الانتخابات عن حيرة مجتمعية بشأن تناقض مرور الانتخابات بسلام وأمان دون وقوع أحداث عنف، في مقابل استمرار حالة الفوضى الأمنية بوجه عام في الشارع المصري.

* الانخفاض الكبير في معدلات المشاركة في انتخابات مجلس الشورى ودلالات ومغزى هذا المعدل المنخفض.

* عدم التمكن من ضبط الإنفاق على الحملات والدعاية الانتخابية.

ج-٢- العمل الحزبي:

مواطن القوة:

* انتهاء ظاهرة تغول الحزب الوطني واحتكاره للحياة السياسية والبرلمانية لمدة تزيد على ثلاثة عقود دون وجه حق.

* تمثيل عدد كبير من الأحزاب السياسية في البرلمان، وتشكيل نخبة برلمانية جديدة متنوعة في ضوء التنافس الكبير من قبل عدد واسع من الأحزاب في الانتخابات تمثل تيارات سياسية متباينة.

* انحسار ظاهرة التداخل بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة.

* استمرار التحالفات الحزبية في الانتخابات البرلمانية، لأول مرة، ونجاحها في الانتخابات.

* بوادر الاتجاه نحو نظام حزبي تعددي تنافسي.

عناصر الضعف:

* تناقضات قانون الأحزاب السياسية وعرقلته لبناء نظام حزبي تعددي تنافسي.

* تداخل مسميات الأحزاب، وتقارب برامجها.

* الركون إلى أحزاب الأشخاص أكثر من كونها أحزاب برامج.

* استمرار التصدعات والانشقاقات داخل الأحزاب السياسية، وبخاصة القديمة.

* عجز عدد كبير من الأحزاب عن اجتياز عتبة الانتخاب بالقوائم المتواضعة للغاية (٥ , ٠٪ من الأصوات على المستوى الوطني) لتمثيلها في البرلمان.

* السيولة الكبيرة في أعداد الأحزاب السياسية.

* عدم استمرار التحالفات الحزبية بعد الانتخابات وقيامها على أحزاب متباينة البرامج والتوجهات.

* التخوفات المتزايدة من التحول من حزب مسيطر إلى حزب مسيطر جديد، وظهور احتكار جديد للحياة الحزبية والبرلمانية والسياسية والاقتصادية.

ج-٣ تسيير دولاب العمل البرلماني:

مواطن القوة:

* الانقلاب الكبير في النخبة البرلمانية واكتساح القوى الوطنية الإسلامية لأول مرة، وسيطرتها على أغلبية مقاعد البرلمان.

* إسناد الفصل في صحة عضوية البرلمان إلى محكمة النقض، وقطع الطريق على البرلمان في تأخير الفصل في صحة العضوية، أو عدم نظرها على الإطلاق.

* تفكيك مركب الوزراء- رجال الأعمال- جنرالات الشرطة والدفاع، في تشكيل مجلس الشعب.

* انتظام الأعضاء- بصورة نسبية- في حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان.

* زيادة معدلات مبادرات الأعضاء في اقتراح مشروعات القوانين.

* زيادة أنشطة اللجان النوعية، وظهور لجان تقصي الحقائق.

* ظهور بوادر انفتاح على المجتمع من قبل اللجان البرلمانية، واتجاه عدد كبير منها إلى عقد جلسات استماع مع قيادات من منظمات المجتمع الأهلي.

* لجوء البرلمان إلى إعادة الموضوعات مرة ثانية إلى لجان المجلس لإخضاعها لمزيد من الدراسة، مما يدل على تحسن المناقشات البرلمانية، والمصداقية ونقد الذات، والحرص على تجويد التقارير البرلمانية.

عناصر الضعف:

* نقص تمثيل المرأة في عضوية البرلمان بعد الثورة.

* استعجال الأغلبية البرلمانية الإسلامية في نهج المغالبة على حساب المشاركة، وفي تقديم أجندة برلمانية غير مناسبة أو مقبولة اجتماعيًّا.

* انشغال البرلمان بالأعمال الاستثنائية (الجمعية التأسيسية/ ترشيحات الرئاسة).

* استمرار الاستعجال في إقرار التشريعات دون مراجعة وتنقيح شامل.

* ضمور وضعف الدبلوماسية البرلمانية.

* جمود الدور الرقابي والسياسي للبرلمان.

* استعجال الدخول في صدامات مع السلطة التنفيذية دون حكمة أو مقتضى.

* استمرار أسلوب خدمة الجهاز التنفيذي في البرلمان للحزب المسيطر على حساب الغير.

* إهدار مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيراته على احتدام الصراع بين البرلمان والقضاء، والبرلمان، والمجلس العسكري.

* اتّباع سياسة ردود الفعل بدلًا من تملك زمام المبادرات وأولويات العمل البرلماني.

ثانيًا: موقع مؤسسة البرلمان، ودورها في الدستور الجديد:

لا تنطلق مؤسسة البرلمان وتقوى وتعبر تعبيرًا حقيقيًّا عن الشعب؛ إلا في نظام دستوري ديمقراطي، ولذا فإن مكانة مؤسسة البرلمان في وثيقة الدستور لا تقف عند الأحكام المنظمة لهذه المؤسسة فقط، وإنما يسبقها الأحكام ذات الصلة الوثقى المقننة للمقومات الأساسية للدولة والحقوق والحريات والواجبات العامة من ناحية، والأحكام الخاصة بالمؤسسات الدستورية الأخرى من ناحية ثانية.

وعودة إلى دستور ١٩٧١ وتعديلاته المتعاقبة في أعوام ١٩٨٠، ٢٠٠٥، ٢٠٠٧ والإعلانات الدستورية الصادرة في المرحلة الانتقالية في أعقاب ثورة الخامس والعشرين

من يناير ٢٠١١ وبخاصة إعلان ٣٠ مارس ٢٠١١ وتعديلاته المتتابعة، وبالنظر إلى أصول الممارسات الفعلية لهذه الوثائق الدستورية؛ تظهر في الأفق العديدُ من الملاحظات الأساسية والمؤشرات السلبية المتشابكة، من أهمها:

١-التسليم المطلق بعلو شأن رئيس الدولة وسموه في بنية النظام الدستوري والسياسي المصري سواء من حيث ترتيبه في صدارة السلطات العامة في وثيقة الدستور، أم من حيث سلطاته الواسعة، أم من حيث طريقة انتخابه، أم من حيث عدم مسئوليته السياسية في مقابل هذه السلطات الواسعة، والتي جعلت كل مؤسسات الدولة وأفرادها خادمة للرئيس مع أن مقابل ذلك هو الصحيح في النظم الديمقراطية الحقيقية.

٢-انحسار مقومات النظام السياسي المصري في مبدأ تعدد الأحزاب وحق تأسيسها دون سواه من المقومات الأساسية لنظام الحكم الديمقراطي. وقد أحال الدستور للقانون تنظيم هذا الحق؛ فوضع العديد من القيود التي تعرقل تحقيق تعددية حزبية تنافسية.

٣-تقرير مبدأ السيادة للشعب وحده باعتباره مصدر السلطات، دون أن يحدد الدستور طرق مزاولة الشعب لهذه السلطات على نحو صريح.

٤-تقنين تدخل الجيش في السياسة، وبخاصة بعد صدور الإعلان الدستوري المكمل الصادر في ١٧ يونيو ٢٠١٢، مع أن ذلك يخالف أبسط المبادئ الديمقراطية المستقرة التي تحظر تدخل القوات النظامية والقضاء في أتون العمل السياسي، وتعفي أفرادها من مباشرة حقوقهم السياسية طوال مدة خدمتهم، وفي مقابل ذك تؤكد على حظر إنشاء الجمعيات والنقابات والأحزاب ذات الطابع العسكري أو السري، كما تحظر على الإطلاق والعموم قيام أية هيئة أو جماعة بإنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، وذلك كله لترسيخ مدنية السلطة وتداولها السلمي.

٥-وضع الحقوق السياسية في ذيل الحقوق والحريات العامة، وقصر حق الترشيح على عضوية مجلسي الشعب الشورى دون منصب رئيس الجمهورية، وترك تنظيم مباشرة هذه الحقوق السياسية والحقوق والحريات بوجه عام إلى القانون الذي اعتاد على تقييدها وتكبيلها وتفريغها من مضامينها. وعلى الجانب الآخر، فقد خلت الوثائق الدستورية من تقنين مجموعة من الحقوق والحريات المهمة التي تعين على المشاركة في الشأن العام، وفي صدارتها: حق التظاهر السلمي، والإضراب، وحرية تداول المعلومات، كفالة الحرية

الأكاديمية، حرية وسائل الإعلام التقليدية والإلكترونية، وكفالة حق الرد، وحظر قطع خدمات الاتصال الهاتفية والرقمية، وحظر حضور رجال الأمن الاجتماعات العامة والخاصة.

٦-غياب الضمانات الدستورية التي تؤمن تمتع المواطنين بحقوقهم وحرياتهم الدستورية ومباشرتها دون أية قيود تنظيمية، وما ينجم عنها من سحب هذه الحقوق وبقائها عند مستواها النظري الصوري لا أكثر.

٧-غلبة الطابع الاستبدادي الأمني الاستثنائي على بنية دستور ١٩٧١ وتعديلاته. ومن ملامح ذلك على سبيل المثال: التعامل مع الصلاحيات والاختصاصات على أنها حقوق وامتيازات للقائمين عليها، تقييد الحقوق والحريات بإحالتها إلى القانون، منح رجال الأمن حق حضور الاجتماعات العامة، وإنشاء محاكم أمن الدولة وتقنين مكافحة الإرهاب في دستور ١٩٧١ قبل إلغائها في تعديلات مارس ٢٠١١، بالإضافة إلى تأبيد المناصب السياسية وعدم تداولها سلميًّا.

٨-غياب تنظيم قانوني دستوري لأجهزة الرقابة الفنية والأجهزة المستقلة (الجهاز المركزي للمحاسبات، البنك المركزي، الرقابة الإدارية)، ولم يُستثنَ من ذلك غير المجالس القومية المتخصصة باعتبارها مجالس استشارية تابعة لرئيس الدولة، ولم يرسم الدستور لها دوراً محددًا وواضحًا، ولم يبين تنظيم علاقاتها مع المؤسسات الدستورية الأخرى؛ مما أفقدها أهميتها وجدواها.

٩-قصر السلطة التشريعية على مجلس الشعب وحده، وسن وضع شاذ لمجلس الشورى في دستور ١٩٧١ وفي الإعلان الدستوري، وما صاحب ذلك من تناقضات في وضع مجلس الشورى الذي لا يزيد عن كونه مجلسًا استشاريًّا لا ينعم بسلطات مستقلة واختصاصات أصيلة في التشريع والرقابة. وفي نفس الوقت منح الدستور رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في حل هذا المجلس، وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية المقارنة إلا في نظم الثنائية البرلمانية الكاملة التي يحظى فيها المجلسان بصلاحيات متساوية بما في ذلك سلطة سحب الثقة من الحكومة.

١٠- إحالة شروط الانتخاب والترشيح لعضوية البرلمان إلى القانون بخلاف حالة رئيس الجمهورية، واستمرار حصة تمثيل العمال والفلاحين في عضوية البرلمان، وحصة رئيس

الجمهورية في تعيين عدد لا يقل عن عشرة، رغم تناقضها مع مفهوم الانتخاب العام المباشر، وتعارضهما مع الأصول الديمقراطية.

١١- إلغاء الإشراف القضائي على الانتخابات، وإعادته في تعديلات مارس ٢٠١١ مع الاستمرار في تشكيل لجان متعددة للإشراف على الانتخابات البرلمانية والرئاسية، وعدم وجود جهة للإشراف على الانتخابات المحلية، وتحصين قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية وتشكيلها من قيادات قضائية أعلى من لجنة الانتخابات البرلمانية والاستفتاءات، مما يغرس بصورة غير مباشرة علو وسمو مؤسسة الرئاسة على مؤسسة البرلمان، ويزيد من فرص تدخل القضاة في السياسة، ويرفع تكاليف العمليات الانتخابية بصورة كبيرة بلا طائل.

١٢- إسناد الفصل في صحة عضوية البرلمان إلى محكمة النقض بدلًا من البرلمان نفسه. وإذا كان ذلك قد حسم معضلة أن يكون البرلمان خصمًا وحكمًا في آن واحد، فإنه لم يحسم حالة التداخل والازدواجية بين فصل مجلس الدولة في الطعون الانتخابية من ناحية، وفصل محكمة النقض في صحة العضوية من ناحية أخرى.

١٣- تقنين الدستور للاستثناءات على مبدأ تفرغ الأعضاء لمهام البرلمان وما أتاحه القانون والممارسة البرلمانية من التوسع في هذه الاستثناءات، وتحويلها إلى قاعدة عامة، هذا بالإضافة إلى ما تضمنه الدستور من جواز الجمع بين العضوية والوزارة، الأمر الذي ولد تمثيلًا جديدًا للمصالح، وتضاربًا لها داخل البرلمان.

١٤- تفريغ سلطة التشريع من مضمونها، بتقديم تشريعات الضرورة على سن التشريع العادى في متن الدستور، واتساع هذه التشريعات الاستثنائية التي تصدرها السلطة التنفيذية على حساب التشريع البرلماني العادي.

١٥- عدم إسناد سلطة مطابقة التشريع لمبادئ الشريعة الإسلامية- باعتبارها المصدر الرئيسي لجميع التشريعات- إلى جهة معينة تبتّ وحدها في هذه المسألة الحيوية.

١٦- السلطات التنفيذية الواسعة لرئيس الدولة دون تشاور مع البرلمان، وسلطاته السياسية المنفردة التي يباشرها بعد موافقة شكلية للبرلمان (إعلان الحرب، التصديق على المعاهدات الدولية، إعلان حالة الطوارئ) أو حتى بدون موافقته (استفتاء الشعب في المسائل الهامة المتصلة بالمصالح العليا للبلاد).

١٧- منح رئيس الدولة سلطة تعيين الحكومة دون أدنى تشاور أو موافقة من البرلمان، وتحمل الحكومة وحدها المسئولية السياسية أمام البرلمان، وهي ذاتها لا تتمتع بصلاحيات على استقلال، بل مجرد معاون أو مشارك لرئيس الدولة في وضع السياسات العامة للدولة، في تناقض جليّ لمبدأ السلطة مقابل المسئولية.

١٨- إطلاق مواعيد الرد على وسائل الرقابة البرلمانية ومواقيت نظرها، وعدم تقييدها بمواعيد معينة لسرعة نظرها وعدم تأخرها.

١٩- انحسار تقديم البيانات الوزارية الوجوبية أمام البرلمان، وجعل مناقشة بيانات رئيس الجمهورية أمامه أمرًا جوازيًّا.

٢٠- عدم الربط بين مدة الولاية البرلمانية ومدة الولاية الرئاسية وولاية الحكومة وتوحيد هذه المدد.

٢١- انعقاد البرلمان وفضّه بناء على دعوة من رئيس الجمهورية في الأحوال العادية وغير العادية.

٢٢- النص الدستوري على انتخاب رئيس المجلس ووكيليه لدور انعقاد واحد، وهي مدة قليلة، تؤثر على استقرار واستقلال قيادات البرلمان. واقتصار النص الدستوري على هؤلاء الثلاثة دون أجهزة البرلمان الأخرى يضفي عليهم قيمة كبيرة تجعلهم يحتكرون عملية صنع القرار البرلماني. وقد جرى التوسع في ذلك بصورة مبالغ فيها في اللائحة الداخلية للبرلمان التي أسند الدستور سلطة وضعها للبرلمان نفسه توكيدًا على استقلاله، وأغفل جانب مشروعيتها ومطابقتها لأحكام الدستور الذي يوجب إحالتها للمحكمة الدستورية العليا لإبداء الرأي قبل إقرارها من البرلمان.

٢٣- إلغاء استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب، وغياب الضوابط التي ترشد وتحد من التعجيل باتخاذ قرار الحل؛ باعتباره حالة ضرورة لا يجوز التوسع فيها.

٢٤- عدم وضع تقنين دستوري واضح لتجنب تضارب المصالح لشاغلي المناصب العليا السياسية والتنفيذية والقضائية، وتبعثر النصوص الدستورية المنظمة لهذا الموضوع وعدم اكتمالها.

ولمواجهة هذه المؤشرات السلبية والتخلص منها، يجب أن يعلي الدستور الجديد من شأن البرلمان مكانًا ومكانة، دارًا ودورًا، وما يستوجبه ذلك من أن يراعي الدستور على هذا الصعيد ما يلي:

(١) وضع السلطة التشريعية في صدارة باب السلطات العامة ونظام الحكم وقبل أي سلطة أخرى؛ ليكون ذلك دلالة رمزية لازمة على منحها مكانة خاصة داخل المؤسسات الدستورية.

(٢) تحديد واسع لأصول نظام الحكم الديمقراطي ومبادئه المعتبرة داخل المقومات السياسية الأساسية للدولة والمجتمع المصري، وعدم اختزال هذه المقومات في مبدأ المواطنة ومبدأ تعدد الأحزاب، ومن هذه الأصول والمبادئ الديمقراطية المهمة:

أ- مبدأ التداول السلمي للسلطة وعدم تأبيدها.

ب- مبدأ احترام حقوق الإنسان وكفالتها.

ج- مبدأ عدم تدخل القوات النظامية (الجيش والشرطة) والقضاء في الشأن السياسي.

د- مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها والرقابة المتبادلة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هـ- كفالة الحقوق السياسية للمعارضة واحترامها.

و- حظر تنازل السلطات لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها أو التفويض فيها إلا بنص دستوري.

(٣) التوكيد على أن السيادة للشعب المصري وحده، وهو مصدر جميع السلطات يزاولها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاءات والانتخابات العامة وغيرهما من الطرق الأخرى للديمقراطية المباشرة، وبصورة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية على الصعيدين الوطني والمحلي سواء بسواء.

(٤) تقنين حق المواطنة الكاملة في الجنسية والمساواة أمام القانون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، وتكافؤ الفرص، وعدم التمييز بأي وجه من أوجه التمييز السلبية، وعدم حرمان المواطن من حق المواطنة الكامل لأسباب سياسية، ورعاية مصالح وحقوق المواطنين المصرين المقيمين في الخارج.

(٥) ضم مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم في الدولة إلى مقوماتها السياسية الأساسية، وتقرير خضوع جميع الأفراد والسلطات والأجهزة العامة والهيئات لهذا القانون، وقيامها على خدمة الشعب بأكمله بما يحقق العدالة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، مع وجوب إلغاء كل خروج للسلطات العامة على الدستور أو القانون أو الانحراف عن غاياته والتعويض عنه والعقاب عليه قانونًا.

(٦) تنظيم الحقوق والحريات والواجبات العامة ذات الصلة بالعمل البرلماني، وعلى وجه الخصوص:

- حرية التعبير.
- حرية تكوين الجمعيات والنقابات وغيرها من منظمات المجتمع الأهلي، والأحزاب السياسية، واستقلالها وعدم التدخل المباشر في شئونها، ومنحها إعانات مالية من الدولة، وحقها في استخدام وسائل الإعلام العامة وإدارة هذه المنظمات بطريقة ديمقراطية.
- حق تنظيم الاجتماعات العامة والخاصة والاعتصامات والإضرابات والتظاهر السلمي، وحظر حضور الأمن لهذه الاجتماعات، وحظر تسخير القوات النظامية لفض الاعتصامات والمظاهرات والاجتماعات بالقوة المسلحة، واستخدام العنف ضد المواطنين العُزل.
- حق المواطن والهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية في مخاطبة السلطات العامة، والتماس الانتصاف مما يلحق بهم من أضرار، وكذلك اقتراح سن التشريعات أو تعديلها أو إلغائها، دون أن يضاروا تعسفيًّا نتيجة استخدام هذا الحق.
- حق المعرفة وحرية تداول المعلومات وحرية وسائل الإعلام التقليدية والإلكترونية وكفالة حق الرد، وعدم تطبيق الحبس الاحتياطي بسبب جرائم النشر، وحظر قطع خدمات الاتصال الهاتفية والرقمية.
- حق الراحة والترفيه وقضاء أوقات الفراغ.
- حظر تحديد إقامة المواطن المصري، أو تسليمه إلى أية دولة أجنبية؛ لأسباب سياسية.

- وجوب مشاركة المواطن في الحياة العامة، وحقه الذي يرتقي إلى درجة الواجب- في إبداء الرأي في الاستفتاءات، والانتخابات، والترشح للمناصب العامة وتوليها طالما توافرت فيه شروط الترشح.
- توكيد إشراف القضاء على الاستفتاءات والانتخابات العامة.

(٧) تقرير ضمانات دستورية لحماية الحقوق والحريات العامة بحيث لا تفرغها القوانين ولا الممارسات العملية من مضامينها، ومن هذه الضمانات الدستورية:

- عدم انتقاص القوانين أو مساسها بأصل الحقوق والحريات العامة المقررة في الدستور.
- وجوب تطبيق الحقوق والحريات والواجبات العامة الواردة في الدستور، وحظر تأويلها أو تفسيرها بما يؤدي إلى انتهاكها أو الانتقاص منها.
- عدم جواز تعديل المقومات الأساسية للدولة والمجتمع المصري ولا الحقوق والحريات العامة إلا من أجل منح المزيد من هذه الحقوق والحريات.
- حق إقامة دعوى الحسبة لإبطال أي تشريع ينتقص أو ينتهك المقومات الأساسية والحقوق والحريات العامة.
- الاعتداء على الحقوق والحريات العامة جريمة لا تسقط بالتقادم.
- إلغاء أي صور للمحاكمات الاستثنائية، وتقرير قاعدة محاكمة المواطن- بحسب الأصل- أمام قاضيه الطبيعي.
- حق الشعب في رفض أي خروج على المقومات الأساسية والحقوق والحريات العامة.

(٨) العودة إلى نظام المجلس الواحد (مجلس الشعب) وإلغاء مجلس الشورى أو الأخذ بنظام مجلسين حقيقيٍّ **يأخذ في الحسبان ما يلي:**

- تشكيل المجلس الأعلى عن طريق انتخاب غير مباشر من قبل ممثلين للمنظمات غير الحكومية والجامعات والمراكز البحثية، وتعيين فئات بعينها بحكم مناصبهم السابقة من بين رؤساء الوزراء، والوزراء، والسفراء، والمحافظين، وكبار قادة الجيش والشرطة، والقضاة السابقين، على ألا يقل عدد أعضائه عن نصف عدد أعضاء المجلس الأدنى، ولا يزيد على هذا العدد. وفي كل

الأحوال يجب ألا يقل المؤهل العلمي للمرشح لعضوية المجلس الأعلى عن المؤهل الجامعي.

- تقاسم المجلسين للصلاحيات التشريعية للبرلمان سواء بسواء، من الاقتراحات بمشروعات القوانين من أعضاء البرلمان ومشروعات القوانين المحالة من الحكومة، وطلب تعديل الدستور وإتمام هذا التعديل، وإقرار السياسات العامة للدولة.
- عدم جواز حل مجلس الشورى طالما لا يختص باستجواب الحكومة، وسحب الثقة منها، وعرض مشروعات القوانين على هذا المجلس في فترة حل مجلس الشعب لضمان استمرار البرلمان وعدم انقطاعه، وعدم انفراد السلطة التنفيذية وحدها بإقرار القوانين في فترة الحل.
- نظر البرلمان بفرعيه لمشروعات القوانين بالتوازن، وعند الاختلاف بينهما على مسائل موضوعية، تشكل لجنة مشتركة- لكل مشروع على حدة- للتوصل إلى اتفاق على المواد المختلف عليها، ثم يعرض الأمر على المجلسين في صورة مؤتمر لإقرار النص الجديد أو أحد النصين المعتمدين من كل مجلس، وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين.
- إلغاء المجالس القومية المتخصصة إذا ما تم الأخذ بنظام المجلسين، وإسناد دورها ومهامها إلى مجلس الشورى، أو الإبقاء على هذه المجالس المتخصصة عند الأخذ بنظام المجلس الواحد، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال والحياد، وتعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي بناء على مبادرات من قبلها أو طلبات من أجهزة الدولة.

(٩) تقوية مؤسسة البرلمان في متن الدستور، وتعزيز استقلاله في مواجهة السلطة التنفيذية:

وذلك يستوجب أن يأخذ في الحسبان النص على ما يلي:

- تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها.
- تفرغ عضو البرلمان لمهام العضوية دون استثناءات، والسماح بترشح الوزراء والموظفين لعضوية البرلمان مع عدم الجمع بين العضوية ومنصب الوزير أو الوظيفية العامة على العموم.

- التزام الحكومة بالحضور أمام المجلس ولجانه، كلما طلبوا ذلك، ويكون عدم حضورهم- دون عذر يقبله البرلمان- جريمة إهانة للبرلمان؛ تبرر طرح الثقة بعضو الحكومة دون الحاجة لاستجواب.
- بدء أدوار الانعقاد وفضها بالقانون، دون حاجة للدعوة لذلك من السلطة التنفيذية، وزيادة مدة دور الانعقاد العادي السنوي لمدة تسعة أشهر على الأقل بدلًا من سبعة أشهر.
- عدم مساس الحصانة الموضوعية والإجرائية لعضو البرلمان، على أن يكون الإذن برفع الحصانة الإجرائية من مكتب المجلس لا رئيسه وحده، ويبت فيها خلال ثلاثين يومًا على الأكثر.
- انتخاب رئيس البرلمان ونائبيه لمدة الفصل التشريعي (الولاية البرلمانية) الكاملة، وعدم قصرها على دور الانعقاد السنوي وحده، وتخلي هؤلاء- جميعهم- عن مواقعهم الحزبية وتجميد نشاطهم الحزبي طوال شغلهم لهذه المناصب.
- تقنين قاعدة التداول السلمي للمناصب السياسية التنفيذية، وعدم تأبيدها.
- حظر منح أعضاء البرلمان أوسمة ونياشين أثناء مدة العضوية.

(١٠) ضبط أحكام النظام الانتخابي، وإصلاحه في مشروع الدستور:

ويتطلب ذلك مراعاة ما يلي:

أ- إلغاء أشكال تمثيل المصالح المقنن في تشكيل البرلمان، والتي تشمل حصة رئيس الجمهورية في تعيين عدد لا يزيد على عشرة أعضاء، وحصة تمثيل العمال والفلاحين بما لا يقل على خمسين بالمائة، وجواز تخصيص حصة للمرأة، والابتعاد عن إضافة أية أشكال أخرى من الحصص، ليكون الانتخاب عامًّا وحرًّا ومتكافئًا، وغير مقيد بأي حصة لصالح أي فئة أو نوع.

ب- إنشاء لجنة أو هيئة عليا موحدة ودائمة؛ للإشراف على جميع الانتخابات والاستفتاءات بدلًا من تعددها، واستقلال هذه اللجنة وحيادها، وعدم اشتراط تشكيلها من أعضاء الهيئات القضائية، ومراعاة تشكيلها وتمكينها في إدارة الانتخابات، والإشراف عليها بما تكفل عدالتها ونزاهتها وتكافؤ الفرص والحياد.

ج- تحديد الطبيعة القانونية للانتخاب باعتباره حقًّا يسمو إلى درجة الواجب الوطني العام، مما يقوي ويزيد معدلات المشاركة في الانتخابات.

د- اتّباع نظام انتخابي يجمع بين القائمة النسبية والنظام الفردي، مع الاستفادة من التجارب الثلاث التي أدت إلى بطلان تكوين البرلمان.

هـ- وضع شروط الترشح لعضوية البرلمان في متن الدستور أسوة بشروط الترشح لرئاسة الدولة.

و- إجراء الانتخابات البرلمانية على درجة واحدة بنظام الأغلبية النسبية.

ز- كفالة عدالة التمثيل في عضوية البرلمان، وذلك بمراعاة التقسيم الإداري المحلي والتعداد السكاني في ترسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد لكل دائرة. بحيث يحسب عدد المقاعد تبعًا لمعيار حاصل متوسط عدد السكان مقسومًا على عدد مقاعد البرلمان، مع وضع معدل انحراف عن هذا المعيار يقل أو يزيد على ٥٪، وتقرير حد أدنى من المقاعد لكل محافظة تتكون من دائرة انتخابية واحدة وبخاصة المحافظات الحدودية ذات الأهمية الإستراتيجية.

ح- حظر استخدام إمكانات الدولة في الدعاية الانتخابية على أي وجه ولأي مرشح، مع تقديم الدولة إعانات مالية سنوية للأحزاب السياسية، وتكفل لها حقها المتوازن في استخدام وسائل الإعلام العامة.

ط- سلطة رئيس الدولة بموافقة الحكومة أو ثلث عدد أعضاء البرلمان في جواز طرح موضوع عام على الاستفتاء. وإجراء الاستفتاءات العامة، وإعلان موافقة الشعب عليها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، ولا تنقضي أو تعدل نتيجة الاستفتاء إلا باستفتاء آخر، أو بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان.

(١١) تمكين البرلمان من النهوض بوظيفية التشريعية:

ويتطلب ذلك ما يلي:

أ- إلغاء التفويض التشريعي لرئيس الدولة أو الحكومة من قبل البرلمان (اللوائح التفويضية التي لها قوة القانون).

ب- تقليص سلطة رئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون، وقصر ذلك

على حالة حل البرلمان دون عطلته، التي يمكن أن يلتئم فيها البرلمان لإقرار ما تمس الحاجة إليه من تشريعات.

ج- التمييز بين إقرار البرلمان للقانون العادي والقانون الأساسي (المكمّل للدستور)، بحيث لا يصدر الأخير إلا من البرلمان، ولا يصدر على وجه الاستعجال، ويكون إقراره بأغلبية أعضاء البرلمان، وتعرض هذه القوانين الأساسية على المحكمة الدستورية العليا لإبداء الرأي، وتحديد مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها.

د- إسناد عملية فحص مدى مطابقة التشريع البرلماني لمبادئ الشريعة الإسلامية إلى جهة موحدة هي الأزهر الشريف (هيئة كبار العلماء).

هـ- موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية جميعها، وبأغلبية خاصة للمعاهدات ذات الأهمية الخاصة، مع إجراء الاستفتاء على المعاهدات التي تمس سيادة الدولة، أو يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو معاهدات الصلح والتحالف، وأن ينظرها البرلمان بعد الموافقة عليها بالأحرف الأولى وقبل التصديق عليها، وأن يشارك ممثلون للبرلمان في المفاوضات الخاصة بهذه المعاهدات، وألا تتضمن المعاهدات أية بنود سرية تتعارض مع نصوصها المعلنة.

و- إسناد سلطة طلب تعديل الدستور لكل من البرلمان ورئيس الجمهورية، وأن يوافق البرلمان بأغلبية ثلثي أعضائه على هذه التعديلات لتعرض على الاستفتاء العام، وأن تشارك المجالس الشعبية المحلية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدني المنتخبة في إجراء أي تنقيح للدستور.

ز- إنشاء الوحدات الإدارية المحلية وتعديلها بمقتضى قانون أساسي (مكمل للدستور).

(١٢) تمتين الدور الرقابي للبرلمان:

ولهذا الغرض؛ يجب أن يتضمن مشروع الدستور ما يلي:

أ- تحديد مدة معينة لانتهاء البرلمان من نظر وسائل الرقابة البرلمانية.

ب- جواز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة، مع اتباع قواعد

وإجراءات نظر الاستجواب أمام البرلمان.

ج- فحص البرلمان وتحقيقه في العرائض والاقتراحات المقدمة إليه من المواطنين والمنظمات المجتمعية غير الحكومية.

د- تجميع أحكام مسئولية الحكومة الفردية والجماعية أمام البرلمان وتوضيحها، مع تقرير قاعدة عدم جواز انضمام رئيس أو عضو الحكومة الذي سحبت منه الثقة إلى التشكيل الوزاري الجديد.

(١٣) إقرار البرلمان للسياسات العامة للدولة:

ومن أجل تفعيل هذه الصلاحية؛ يجب أن ينص مشروع الدستور على ما يلي:

أ- وجوب تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان عند تشكيل حكومة جديدة أو بدء فصل تشريعي جديد، وفي موعد أقصاه شهر من تاريخ التشكيل أو بدء الفصل التشريعي.

ب- عرض إعلان حالة الطوارئ على البرلمان في غضون سبعة أيام من تاريخ صدور هذا الإعلان، وتكون لمدة ثلاثين يومًا على الأكثر، يجوز تجديدها لنفس المدة بموافقة أغلب أعضاء البرلمان، فإذا لم تعرض في الوقت المحدد أو عرضت ولم يوافق عليها البرلمان اعتبرت كان لم تكن. ويُدعى البرلمان لانعقاد طارئ إذا كان غير منعقد، ويحظر حله أو فض دور انعقاده أو تعطيله طالما كانت حالة الطوارئ معلنة.

(١٤) الارتقاء بالوظيفة المالية للبرلمان، وتفعيلها:

ويستوجب ذلك ما يلي:

أ- إنشاء الضرائب أو الرسوم أو تعديلها أو إلغاؤها أو الإعفاء من أدائها؛ لا يكون إلا بقانون أساسي، وعدم جواز فرضها أو زيادتها بأثر رجعي.

ب- حماية الأموال العامة وتحصيلها وصرفها، وقواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت، التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة تنظم بقانون أساسي، ويؤدَّى إليها جميع الإيرادات شاملة الضرائب والرسوم والقروض والمنح والأرباح والعوائد، التي تعود على الدولة من إدارة أملاكها أو أنشطتها، وكل مال لا مالك له.

ج- عدم جواز منح التزامات أو امتيازات باستغلال الثروة الطبيعية والمرافق العامة أو التصرف في العقارات المملوكة للدولة أو النزول عن أموالها المنقولة إلا بمقتضى قانون أساسي.

د- مراعاة مبادئ التوازن والوحدة والعمومية والموضوعية في إعداد الموازنة العامة للدولة، وشمولها على جميع إيرادات ومصروفات مؤسسات وهيئات الدولة المدنية والعسكرية.

هـ- خضوع كل الأموال العامة لرقابة البرلمان وغيره من أجهزة الرقابة المسئولة.

(١٥) تحسين نظام عمل البرلمان وشئون العضوية:

ويدخل في ذلك بوجه خاص ما يلي:

أ- اشتراط حضور أغلبية أعضاء البرلمان على الأقل كشرط لازم لصحة بدء انعقاد جلسات المجلس واستمرارها واجتماعات أجهزته الرئيسية.

ب- توكيد علنية الجلسات بحسب الأصل، والبث المباشر لوقائعها كاملة عبر وسائل الإعلام الوطنية.

ج- توحيد الجهة القضائية المختصة بالفصل في الطعون الانتخابية، وطعون صحة العضوية، وإسناد ذلك إلى مجلس الدولة وحده.

د- وضع اللائحة الداخلية للبرلمان من قبله وحده، لتنظيم أصول ممارسة اختصاصاته، وتشكيل أجهزته الرئيسية وصلاحياتها ونظام عملها، وعدم جواز مخالفة هذه اللائحة لأحكام الدستور.

(١٦) توازن العلاقات المتبادلة والتعاون البناء بين البرلمان والمؤسسات الدستورية الأخرى:

يجب أن يكفل مشروع الدستور تحقيق التعاون البناء بين البرلمان ومؤسسات الدولة الأخرى، وضمان توازن العلاقات المتبادلة فيما بين هذه المؤسسات. ولهذا الغرض يجب أن ينص مشروع الدستور على ما يلي:

أ- تحديد الطبيعة القانونية لأعمال المؤسسات الدستورية والقائمين عليها باعتبارها صلاحيات واختصاصات وخدمة وطنية، بدلًا من كونها حقوقًا

وامتيازات، وضبط وتنقيح نصوص الدستور؛ لتكفل هذه الطبيعة القانونية اللازمة.

ب- قيام رئيس الدولة بتأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية، والحقوق والحريات، ورعاية الفصل بين السلطات والتحكيم بينها، وكفالة انتظام عمل مؤسسات الدولة.

ج- استقلال السلطة القضائية وكفالة ضمانات التقاضي، وحصانات القضاة، واقتصار عملهم أثناء الخدمة على الفصل في المنازعات وعدم مزاولة أي عمل آخر، وعدم جواز منح أي جهاز تنفيذي أو تشريعي سلطة قضائية نهائية، وعدم تدخل أية سلطة أو جهة في القضايا أو في شئون العدالة، واعتبار ذلك جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط بالتقادم.

د- نقل سلطات رئيس الدولة إلى رئيس البرلمان إذا ترشح الأول للرئاسة مرة أخرى، وتولي الأخير رئاسة الدولة مؤقتًا عند انتهاء مدة الرئاسة دون انتخاب رئيس جديد أو عند توقيفه أو عند خلو منصبه لأي سبب قانوني، مع توكيد مبدأ عدم جواز طلب تعديل الدستور أو حل البرلمان أو إقالة الحكومة أثناء خلو منصب رئيس الدولة.

هـ- مباشرة رئيس الدولة لسلطاته بواسطة الوزراء، وما تتطلبه قراراته من توقيع مجاور من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص فيما عدا قرار تكليف الحكومة وإعفائها. والتشاور بين رئيس الدولة وحزب أو أحزاب الأغلبية في البرلمان في تسمية رئيس الحكومة المكلف، وعرض هذا التشكيل على البرلمان لمنحها الثقة.

و- تفريد اختصاصات وصلاحيات الحكومة المسئولة على استقلال عن رئيس الدولة؛ ليستقيم ذلك مع مبدأ السلطة مقابل المسئولية.

ز- تقرر مبدأ حكومة لكل ولاية برلمانية؛ بحيث تقدم الحكومة استقالتها، وتشكل حكومة جديدة عند بدء كل فصل تشريعي للبرلمان.

ح- تعيين رئيس الدولة للقائد العام للقوات المسلحة ومحافظ البنك المركزى ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات، ومن في حكمهم بموافقة البرلمان.

ط- اتهام رئيس الدولة ونوابه ورئيس الحكومة وأعضائها بناء على طلب عشر أعضاء البرلمان، والموافقة على الاتهام في جلسة خاصة بأغلبية أعضاء البرلمان، فإذا برَّأت المحكمة المختصة هؤلاء المسئولين التنفيذين من الاتهامات المنسوبة إليهم من قبل البرلمان؛ يحل هذا الأخير بقوة القانون بصورة تلقائية من تاريخ صدور حكم البراءة.

(١٧) تقنين علاقة البرلمان بأجهزة الرقابة الفنية والهيئات المستقلة:

ويستدعي ذلك منح هذه الأجهزة الرقابية الحياد والاستقلال، وعدم التدخل في أعمالها، وعلنية تقاريرها. ومعاونة هذه الأجهزة للبرلمان في أداء مهامه، وموافقته على تعيين رؤسائها ونوابهم لمدة محددة قابلة للتجديد لمرة واحدة.

(١٨) توحيد النصوص الدستورية المنظمة لتجنب تضارب المصالح لشاغلي المناصب السياسية والتنفيذية والقضائية العليا:

ويندرج في هذا الخصوص على سبيل المثال ما يلي:

أ- حظر الجمع بين وظيفتين أو منصبين أو استغلال الموقع لتحقيق منافع غير مستحقة.

ب- حظر قبول هدايا أو خدمات أو مزايا له أو لأفراد أسرته من الدرجة الأولى بسبب الوظيفة.

ج- حظر مزاولة مهنة أو عمل حر، أو إبرام التعاقدات الإدارية مع الدولة ولو كان ذلك بمزاد علني.

د- تحديد الرواتب والمعاشات والمزايا الأخرى التي تتطلبها أعباء هذه المناصب بموجب قانون أساسي، ولا تسري زيادتها أثناء الفصل التشريعي الذي تُقنن فيه إلا للمرة الأولى.

هـ- تقديم أعضاء البرلمان وغيرهم من شاغلي المناصب السياسية لإقرارات ذمة مالية، عند بدء وانتهاء ولايتهم، وتبلَّغ بها الجهات الرقابية المختصة.

(١٩) ضمان انتظام الولاية التشريعية للبرلمان واستمرارها وترشيد سلطة حل البرلمان:

ويقتضي ذلك ما يلي:

أ- حل البرلمان سلطةٌ تستخدمها السلطة التنفيذية عند الضرورة، في مقابل سلطة البرلمان في سحب الثقة من الحكومة.

ب- تسبيب قرار حل البرلمان، ويكون اتخاذه من قبل رئيس الدولة بناءً على طلب الحكومة، وبعد أخذ رأي مكتب البرلمان.

ج- استفتاء الشعب على حل البرلمان، وإجراء انتخابات مبكرة وسرعة انعقاد البرلمان، وإتمام ذلك كله في مدة لا تجاوز ستين يومًا.

د- عدم جواز حل البرلمان خلال مدة الثمانية عشر شهرًا الأولى من بدء ولايته التشريعية، أو عند إعلان حالة الطوارئ، أو الحرب، أو فترة الإنابة عن رئيس الدولة، كما لا يجوز حله لذات السبب مرتين.

ه- انعقاد البرلمان الذي انتهت ولايته بالحل بقوة القانون في أحوال الضرورة التي تستوجب هذا الانعقاد بنص دستوري.

و- عند مخالفة قرار حل البرلمان لشروطه وضوابطه، أو انقضاء الميعاد المحدد دون إجراء الانتخابات المبكرة، يعود البرلمان للانعقاد من تلقاء نفسه بقوة القانون في اليوم التالي لانقضاء هذا الميعاد.

ز- اقتصار حل البرلمان على المجلس الأدنى- إذا استقر على الأخذ بنظام المجلسين- ويتولى المجلس الأعلى سلطات التشريع والرقابة بصفة مؤقتة لحين انعقاد المجلس الأدنى، وتعرض عليه التشريعات التي أقرها المجلس الأعلى- أثناء غيابه- للبتِّ فيها.

ثالثًا: المراجعة الكلية للتشريعات المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية:

يحكم الشأن البرلماني المصري حزمةٌ من التشريعات التي تعتبر من القوانين الأساسية المكملة للدستور، ويمثل القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية الشريعة العامة المنظمة لهذه الحقوق، ويضع الأحكام الخاصة بانتخابات مجلس الشعب والشورى والاستفتاءات العامة.

وإلى جانب هذا القانون، يتكامل معه- في هذا السياق- القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، والقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى، والقانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، والمرسوم بقانون رقم ٣٣٤ لسنة

١٩٥٢ بشأن إفساد الحياة السياسية، والمرسوم بقانون رقم ١٣٠ لسنة ٢٠١١ بشأن تصويت المصريين المقيمين بالخارج في الانتخابات العامة والاستفتاء، وكذلك القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ بشأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب، وقانون تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشورى، هذا إلى جانب قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

وقد خضعت هذه القوانين لتعديلات جزئية تستجيب لأمور وقتية، وجاء عدد كبير من هذه التعديلات في فترة غياب البرلمان، وصدرت كتشريعات ضرورة، ولا تزال هذه القوانين يعتَورها الكثير من القصور في جوانبها الموضوعية والفنية، وتحتاج- بحقٍّ- لمراجعة كلية شاملة لِلقضاء على هذه القصور.

وعلى هذا الصعيد يجب الأخذ في الاعتبار ما يلي:

(أ) إجراء تنقيح كلي لقانون الأحزاب السياسية:

إذا كان قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قد جاء في ظروف حالة الحكم الفردي المستبد تحقيقًا لرغبة الرئيس السادات في التخلص من الاتحاد الاشتراكي العربي، دون رغبة حقيقية في إقامة نظام تعددية حزبية تنافسية حقيقية، فمن عجب أن التعديلات التي أدخلت على هذا القانون بالمرسوم رقم ١٢ لسنة ٢٠١١؛ جاءت أقل بكثير مما تقتضيه عملية المراجعة والتنقيح الشامل له لكي يسهم في تحقيق حياة حزبية سليمة، إذ لا تزال نصوص هذا القانون تتحدث عن حماية المكتسبات الاشتراكية، وقد جاءت خلوًّا من النص على الغاية الأساسية من إنشاء الحزب السياسي التي تميزه عن غيره من المنظمات المجتمعية، وهي السعي إلى الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها بالطرق السلمية بما يكفل تداول هذه السلطة، كما أن العقوبات المشددة الواردة بهذا القانون لا تزال حجر عثرة أمام تفعيل العمل الحزبي والانخراط فيه، فكلها عقوبات سالبة للحرية، ناهيك عن التعقيدات والأعباء الكبيرة التي يتحملها الحزب من أجل التأسيس، فما بالنا بالاستمرار والحركة بعد التأسيس، وذلك إلى جانب حرمان الأحزاب من أي دعم مادي أو عيني أو معنوي، خلافًا للجمعيات الأهلية والخيرية، الأمر الذي يحُول دون قيام أبناء الطبقة الوسطى- وهم عماد أي نظام ديمقراطي مستقر- بتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، وقصر ذلك على الأثرياء وحدهم، مع ما في ذلك من تعارض مع مبدأ عدم التميز وتكافؤ الفرص في شتى المجالات.

ويستلزم كل ما ذكر أن تُجرَى عملية تنقيح ومراجعة كاملة لقانون الأحزاب السياسية؛ حتى يخرج من أسر الظروف التي أعد فيها وصدر فيها عام ١٩٧٧، ويتطلب ذلك ما يلي:

(١) تصدير القانون بمبدأ خطر قيام نظام الحزب الواحد، وحق المصريين في تكوين الأحزاب السياسية، وفي الانضمام إلى عضويتها وفقًا للنظام الحزبي التعددي التنافسي، وتحديد الهدف الأساسي من إنشاء الأحزاب السياسية في السعي للوصول إلى السلطة، أو المشاركة فيها بالطرق السلمية.

(٢) استبعاد ضم أعضاء من مجلس الدولة إلى عضوية لجنة شئون الأحزاب، من باب الحياد والمواءمة لكون هذا المجلس يختص بنظر الاعتراضات على تأسيس الأحزاب والفصل في حلها وتصفية أموالها. وتمتع هذه اللجنة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتحديد اختصاصات اللجنة بوضوح داخل متن القانون، بما في ذلك سلطتها في مراقبة مدى التزام الأحزاب بتطبيق القانون.

(٣) تبسيط إجراءات تأسيس الأحزاب لتكون بالإخطار، وعدم فرض قيود تنظيمية معقدة على إنشاء الأحزاب.

(٤) تقرير مبدأ ديمقراطية العمل داخل الأحزاب، وتداول المناصب في هيئاتها العليا، وعدم تأبيدها.

(٥) توكيد دور الأحزاب في تأهيل وبناء قدرات أعضائها لمباشرة العمل السياسي، ووضع تدابير لذلك في النظام الداخلي لكل حزب.

(٦) عودة الدعم المالي السنوي المقدَّم من الدولة للأحزاب السياسية وفقًا لمعايير موضوعية معينة تعين هذه الأحزاب على ممارسة أنشطتها بصورة فاعلة، ووضع حد أدنى وحد أقصى لمقدار هذا الدعم السنوي.

(٧) تنظيم أحوال حل الأحزاب ودمجها وانتهاء عضويتها، بحيث لا يكون حلها إلا بناء على حكم قضائي، وتحديد حالات الدمج بالترغيب (الدمج الاختياري) عن طريق مضاعفة الدعم السنوي لمدة محددة، أو غير ذلك من الوسائل، وبالردع (الدمج الإجباري) في حالات انخفاض عدد أعضائه عن الحد الأدنى للمؤسسين، أو العجز عن تغطية

مصروفاته لمدة معينة، أو التوقف عن ممارسة نشاطه السياسي بصورة منتظمة، أو عدم التمكن من دخول الانتخابات البرلمانية أو المحلية، أو عدم اجتيازه عتبة الأصوات المطلوبة على مستوى الدولة لتمثيله في عضوية البرلمان.

(٨) تخفيف العقوبات السالبة للحرية على الجرائم الواردة بقانون الأحزاب، والاكتفاء بعقوبة الغرامة جنبًا إلى جنب مع العقوبات التكميلية التي تتعلق بوقف نشاط الحزب أو حله في حالة المخالفات الجسيمة.

(٩) جواز إنشاء أحزاب للتعبير عن مصالح العمال أو الفلاحين، وتحمل هذا المسمى على غرار ما هو مطبق في الدول الديمقراطية، ليكون ذلك بديلًا عن إلغاء نسبة تمثيل العمال والفلاحين بخمسين في المائة على الأقل في البرلمان والمجالس الشعبية المحلية، التي فقدت قيمتها وجدواها في ظل استخدامها السيء على امتداد العقود الأربعة الماضية أو يزيد قليلًا.

(١٠) إلزام الأحزاب السياسية القائمة وقت صدور القانون؛ بتوفيق أوضاعها وفقًا لأحكامه خلال مدة ستة أشهر من تاريخ العمل بهذه الأحكام.

(ب) تقنين وتوحيد قوانين تنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتطويرها:

نظرًا للصلة الوثقى فيما بين قوانين مباشرة الحقوق السياسية، وأخذًا في الاعتبار مزايا تقنين وتوحيد التشريعات ذات الصلة الوثقى؛ فإن توحيد تشريعات مباشرة الحقوق السياسية في تقنين موحد يحقق عدة أهداف منها: تبسيط الإجراءات، والقضاء على التكرار والتناقضات، والإقلال من الإحالات إلى هذه القوانين، وهذه العملية ليست مسألة شكلية، بل هو عمل تشريعي موضوعي في غاية الأهمية، يسهم في تقديم رؤية كلية متجانسة لتنظيم مباشرة الحقوق السياسية في البلاد.

وفي هذا السياق، ومن أجل تطوير هذه القوانين في إطار تقنينها وتوحيدها في تشريع برلماني موحد يدخل ضمن القوانين الأساسية المكملة للدستور؛ فإن ذلك يتطلب مراعاة ما يلي:

(١) استكمال جميع الحقوق السياسية في متن القانون، وتحديد طبيعتها القانونية باعتبارها حقًّا يرقى إلى درجة الواجب، حتى يستقيم ذلك مع عقوبة الغرامة المفروضة على من لا يصوت في الانتخابات والاستفتاءات العامة.

(٢) تحديد حالات الإعفاء والحرمان من مباشرة الحقوق السياسية وحالات توقيفها بدقة في متن القانون.

(٣) كفالة القانون لنظام انتخابي تنافسي يتمتع بالقبول المجتمعي والاستمرار.

(٤) دمج لجان الإشراف على الانتخابات كلها في لجنة أو هيئة عليا موحدة، وتحديد اختصاصاتها الجامعة في القانون الموحد، وجعل تنقية قاعدة بيانات الناخبين من اختصاصات هذه اللجنة بالتنسيق مع أجهزة الدولة المختصة.

(٥) إلغاء صور الانحرافات والتناقضات التشريعية في هذه القوانين (وبخاصة تحصين لجنة الانتخابات).

(٦) ضمان تناسب العقوبات مع جسامة الجرائم الانتخابية، والركون إلى عقوبة الغرامة أكثر من العقوبات السالبة للحرية.

(٧) نص القانون على تطبيق نظام التصويت الإلكتروني، وكذلك الانتخاب الإلكتروني بصورة كاملة بالتدرج.

(٨) تقنين قاعدة استمرار المرشح بصفته التي انتخب على أساسها عند فوزه في الانتخابات، وإبطال العضوية بقوة القانون عند إقدامه على تغيير هذه الصفة بإرادته دون سبب قهري.

(٩) ضمان حصة للمرأة في الترشح لعضوية البرلمان والمجالس الشعبية المحلية لا في التمثيل بعضويتها.

(١٠) تقرير صريح للحقوق السياسية للموظف العام؛ لأن ذلك يستقيم مع مبدأ دستوري هو حرية الرأي والتعبير، ومع أحكام المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

(١١) تقرير الرقابة الدولية والداخلية على الانتخابات، وعدم التذرع بحجة السيادة لمنع هذه الرقابة الدولية.

(١٢) إخضاع تقنين ومراجعة هذه التشريعات وتوحيدها لحوار مجتمعي عام ومفتوح مع الأحزاب والقوى السياسية والمنظمات المجتمعية والمتخصصين.

(ج) مراجعة كلية للقوانين السارية ذات العلاقة الوثقى بالقانون الموحد لتنظيم الحقوق السياسية:

تحتاج التشريعات المنظمة للحقوق والحريات إلى ثورة تشريعية تقضي بمراجعة وتنقيح القوانين السارية، واستحداث ما يلزم من تشريعات جديدة.

ومن التشريعات السارية التي تحتاج مراجعة وتنقيحًا:

١- قانون الطوارئ.

٢- قانون السلطة القضائية.

٣- قانون الصحافة.

٤- قانون الإدارة المحلية.

٥- قوانين الجمعيات الأهلية والتنظيمات النقابية.

٦- القوانين المنظمة للإضراب والتظاهر السلمي.

أما التشريعات الجديدة التي يجب سنُّها، فمنها:

١- قانون حرية تداول المعلومات.

٢- قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

رابعًا: إصلاح وتغيير اللائحة الداخلية المنظمة لدولاب العمل داخل البرلمان المصري:

إن لائحة العمل الداخلي بمجلس الشعب لم تعد بحاجة- فحسب- إلى تعديل جزئي غير مؤثر؛ وإنما تستوجب إجراء تعديل جذري شامل أو وضع لائحة جديدة، لتنظيم العمل داخل مجلس الشعب بصورة ديمقراطية منفتحة بعيدًا عن جمودها وتعقيداتها وانغلاقها واستبدادها الحالي، الذي تظهر بعض مؤشراته في متن اللائحة، وفي تطبيقاتها الواقعية.

أ- أهم نقاط الضعف، وعيوب اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب:

على صعيد نصوص اللائحة التي تبين انغلاقها واستبدادها، وتعقد إجراءاتها وجمودها، يمكن الإشارة على سبيل المثال إلى ما يلي:

١- جمود الأجهزة البرلمانية الرئيسية للمجلس، وحصرها في سبعة أجهزة دون النص على إمكان تشكيل المجلس لأجهزة أخرى جديدة حسب الحاجة، أو دمج بعضها، أو إلغاء البعض الآخر.

٢-الاتساع الكبير في صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس وسلطاته التقديرية، التي يوجِّه بها البرلمان، ويتحكم في مجريات الأمور بهذه المؤسسة.

٣-انفراد مكتب المجلس وحده (الذي يتألف من الرئيس والوكيلين فحسب) بوضع جدول أعمال جلسات المجلس، وخطة نشاطه، والإشراف على تنظيم جميع شئونه وفقًا لنظام يضعه مكتب المجلس وحده، دون المجلس في مجموعه.

٤-اشتراط حضور جميع أعضاء مكتب المجلس لصحة انعقاد اجتماعاته، ولزوم موافقة الرئيس على قراراته كقاعدة عامة، والاكتفاء بتحرير محاضر لاجتماعات المكتب التي تنظر الأمور المهمة فقط، دون تحديد معيار للتمييز بين المهم وغير المهم من هذه الأمور.

٥-إسناد النظر في الدعوات لزيارات البرلمانات الأخرى إلى رئيس المجلس، وإناطة شئون الوفود البرلمانية بوجه عام إلى مكتب المجلس، رغم وجود الشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية وأمانتها العامة داخل أجهزة المجلس، مما يؤدي إلى استئثار رئيس المجلس ومكتبه بأعمال ومهام اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية وللشعبة ذاتها، التي لا يعرف أعضاء المجلس عن أعمالها ولا أموالها أي شيء لا من قريب ولا من بعيد، بل إنها لم تعقد عادة اجتماعها الدوري السنوي المنصوص عليه صراحة بالمادة (٨٧) من اللائحة الداخلية.

٦-تقييد أعمال اللجنة العامة لمجلس الشعب وربطها بشخص رئيس المجلس الذي يدعوها وحده للاجتماع، ويضع جدول أعمالها، ويقترح القواعد المنظمة لأعمالها، وإسناد حزمة من الاختصاصات المهمة لهذه اللجنة العامة من الأولى أن يختص بها المجلس في مجموعه.

٧-إسناد ترشيح أعضاء لجنة القيم إلى مكتب المجلس، وكذلك اللجان النوعية، واشتراط أن تقدم الترشيحات لانتخاب مكاتب اللجان (الرئيس والوكيلين وأمين السر) كتابة إلى رئيس المجلس.

٨-اشتراط إحالة عضو المجلس إلى لجنة القيم بناءً على قرار من مكتب المجلس.

٩-سرية اجتماعات اللجان النوعية بالمجلس، وصحة انعقادها بثلث أعضائها أو خمس هذا العدد إذا لم يكتمل نصاب الثلث، وذلك يتعارض مع أحد أهم واجبات عضو البرلمان المتمثلة في الانتظام في حضور اجتماعات المجلس ولجانه.

١٠- عدم اطلاع أعضاء اللجان النوعية على محاضر اجتماعات هذه اللجان، التي تُودَع مكتب رئيس المجلس والوكيلين والأمين العام، ولا توزع على أعضاء كل لجنة.

١١- تعمد عدم اكتمال الإجراءات البرلمانية السياسية فيما يخص رئيس الدولة والحكومة وعدم تقنينها بوضوح، وإظهار المجلس كطرف ضعيف في هذه العلاقات؛ فاستقالة رئيس الدولة (م١٠١ لائحة) تُنظَر في جلسة سرية، ولا يقنن إلا حالة رفض المجلس لهذه الاستقالة دون قبولها، وكأنه لا يتخيل حدوث ذلك، ويبلغ الضعف مداه بأن تقرر اللائحة أن ينتقل مكتب مجلس الشعب إلى مقر رئيس الجمهورية لإبلاغه قرار رفض الاستقالة وأسبابه، فإذا أصر على استقالته يعاد عرض الأمر على المجلس!!، ويقاس على ذلك أيضًا مناقشة بيانات رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة وبياناتها أمام المجلس، التي وضعت اللائحة في مناقشتها عدة قيود وضوابط تعقد هذه المناقشات دون طائل من وراء ذلك إلا التسليم والقبول ومنح الثقة والإشادة إن لزم الأمر.

١٢- التمييز بين الإجراءات التشريعية البرلمانية المتعلقة بتعديل الدستور بناء على طلب من رئيس الدولة، وبناء على طلب من أعضاء البرلمان، وكذلك بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء بصورة تضيف قيودًا متعددة على ما يبادر به الأعضاء مقارنة بما تقدمه السلطة التنفيذية، وهو أمر يحد من دور البرلمان في العملية التشريعية برُمّتها.

١٣- فرض العديد من القيود على إجراءات تحديد المسئولية السياسية وسحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها أو اتهام الوزراء، بصورة تعوق إمكان مباشرة هذه الوسائل الرقابية بصورة ناجعة.

١٤- فرض قيود تنظيمية شديدة على مناقشات قوانين الخطة والموازنة بما يفرغ هذه المناقشات من مضمونها وعوائدها.

١٥- وضع إجراءات تنظيمية تحرم أعضاء المجلس من مراجعة وتنقيح القرارات بقوانين تمثل سلطات استثنائية لرئيس الدولة، إذ يحظر عليهم تقديم اقتراحات بتعديلها، وإدراج هذه التعديلات في تعداد الاقتراحات بمشروعات القوانين، واتباع نفس إجراءات نظرها مع هذه التعديلات، مما يطيل الإجراءات ويعقدها.

١٦- تقرير مبدأ عدم جواز تعديل المجلس للمعاهدات الدولية التي يشترط موافقته عليها، بحيث تنحصر هذه المسألة في رفضها كاملة أو الموافقة عليها برُمّتها أو تأجيلها، وبطبيعة الحال، فإن من يملك الأكثر (رفض المعاهدة) يملك الأقل (تعديل المعاهدة)، ومن ثم فليس ثمة مقتضى قانوني سليم يمنع على البرلمان تعديل المعاهدات الدولية.

١٧- ابتداع وسائل رقابية برلمانية لم ينص عليها في الدستور مثل طلبات الإحاطة العاجلة والعادية، وانشغال الأعضاء بها على حساب وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى رغم تداخلها وعدم إمكان التمييز القاطع بينها وبين الأسئلة البرلمانية كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

١٨- قصر عقد الجلسات الخاصة للمجلس التي تخصص لتبادل الرؤى حول المسائل المتعلقة بالمصالح القومية العليا والسياسات العامة للدولة في المجالين الداخلي والخارجي، وانعقادها بناء على طلب من رئيس الدولة أو رئيس الحكومة دون المجلس نفسه الذي يختص بإقرار هذه السياسات العامة.

وحتى الاجتماعات الخاصة للتداول في شئون المجلس، فإنها تنعقد- بحسب الأصل- بناءً على طلب من رئيس المجلس وحده.

١٩- فتح المجال عامًّا ومطلقًا أمام الحكومة وأعضائها للحديث أمام المجلس دونما تقييد بمدة أو توقيت، وتقييد ذلك أمام أعضاء المجلس أنفسهم مما يحدّ من تعبيرهم بحرية عن آرائهم وأفكارهم.

٢٠- تفريغ مضمون المبدأ الدستوري القاضي بحظر إبرام أعضاء المجلس لأية عقود إدارية مع الدولة، وذلك بالنص في اللائحة الداخلية على عدم سريان ذلك على التعاقدات التي تتم طبقًا لقواعد عامة تسري على الكافة، فالغالب الأعم من هذه العقود الإدارية تتم طبقًا لقواعد عامة.

٢١- إسناد سلطة تعيين أمين عام المجلس إلى مكتب المجلس بناء على ترشيح رئيسه، مما يجعل هذا الأمر سلطة تقديرية لمكتب المجلس وحده، بل ولرئيس المجلس في المقام الأول، مع أن أمين عام المجلس هو رئيس الجهاز التنفيذي للمجلس، وهو يخدم المجلس بأعضائه وأجهزته البرلمانية كلها. ومن ثم، فإن الأصوب أن يكون تعيينه من قبل المجلس في مجموعه، ولمدة محددة لا تتجاوز فصلًا تشريعيًّا واحدًا أو فصلين اثنين على الأكثر، ويجدد هذا التعيين مع بدء الفصل التشريعي التالي لمرة واحدة، من أجل تداول هذا المنصب الخطير، وعدم تأبيده مما يمنع تكوين مراكز قوى داخل الجهاز التنفيذي للبرلمان، ويقضي على بؤر الفساد المالي والإداري، ويحول دون تكريس أسلوب الإدارة الفوقي الذي يجمع كل خيوط دولاب العمل، ويركزها في يد شخص واحد تخدمه الأمانة العامة كلها، وتدور في فلكه، وهو لا يخدم إلا شخصًا واحدًا هو رئيس المجلس، ويدور في فلكه، بعيدًا على بقية أجهزة المجلس وأعضاء هذا المجلس، فيترسخ استبداد رئيس المجلس الذي يجب أن يكون ندًّا بين أنداد، لا يزيد عنهم إلا في أنه أكثرهم مسئوليات وأعباء.

٢٢- غلبة الطابع الرسمي على تنظيم اللائحة للشئون الداخلية للمجلس، فإذا به- حسب الأصل- لا يتعامل إلا مع الأجهزة الرسمية والمسئولين الرسميين، ولا يستعين إلا بها، دون منظمات المجتمع غير الحكومية والمواطنين.

٢٣- تضمين اللائحة لمجموعة كبيرة من النصوص التي تخالف أحكام قوانين وتشريعات صدرت لاحقة على تاريخ إصدار هذه اللائحة، مما يستوجب إلغاءها بصورة صريحة.

٢٤- عدم مواكبة العديد من أحكام اللائحة للمستجدات البرلمانية التي طرأت على الحياة البرلمانية المصرية.

وعلى صعيد تطبيقات هذه اللائحة أظهرت الممارسة الاعتياد والتواتر على إرساء تقاليد غير ديمقراطية في العمل، وعلى القيام بعدة تجاوزات بالمخالفة لأحكام اللائحة والتعارض معها، ومن ذلك:

- عدم حياد المنصة في إدارة أعمال المجلس، وتدخلها في المناقشات، وإبداء الرأي دون ترك المنصة.
- إصرار رئيس المجلس على رئاسة كل الجلسات، وألا يستعين بوكيلي المجلس أو ندب أعضاء لمعاونته في تنظيم إجراءات الجلسة، ليكون هو الأوحد بلا منازع.
- تمسك رؤساء اللجان النوعية بأن يكونوا غالبًا هم مقرروها أمام المجلس عند نظر تقاريرها المعروضة عليه، وعدم التناوب في ذلك.
- التوقف عن إعداد تقارير عن زيارات الوفود البرلمانية ومهامها الخارجية، وعدم عرضها على الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية التي يمثلها مجلس الشعب في مجموعه، واستبعاد الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية، وإقصائها، وترك الأمور كاملة في يد رئيس المجلس واللجنة التنفيذية.
- قبول استمرار جلسات المجلس صحيحة دون توفر الأغلبية المطلوبة لصحة انعقاد الجلسات.
- عدم البدء في تطبيق نظام التصويت الإلكتروني بمجلس الشعب، رغم أن اللائحة الداخلية الصادرة عام ١٩٧٩ أعطته الأولوية على غيره من الوسائل التي يؤخذ بها الرأي في المجلس (م ٣٠٢ لائحة).
- عدم الالتزام بتوزيع مضابط الجلسات على الأعضاء، والتصديق عليها في خلال مدة عشرة أيام من تاريخ انعقاد هذه الجلسات.
- تحويل الاستثناءات على مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان إلى حالة عامة، إذ لم يحدث قط أن رفض المجلس طلبات الأعضاء بالجمع بين العضوية والوظائف العامة، بل غض الطرف عن تعيينهم في هذه الوظائف بعد انتخابهم لعضوية المجلس.

ب- الملامح العامة والأسس المقترحة في اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشعب:

حيال هذا الوضع الذي تفرزه اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب وما يعتورها من نقاط ضعف كثيرة تجعلها لا تواكب مستجدات العمل البرلماني بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١، فإن وضع لائحة داخلية جديدة للمجلس بات أمرًا ملحًّا للغاية، بحيث تكون لائحة ديمقراطية تقوّي مؤسسة البرلمان وتعضد دوره الوطني، وتبسط الإجراءات البرلمانية، وتتحول إلى لائحة تخدم المجلس في مجموعه، لا رئيس المجلس وحده على حساب المجلس.

وفي هذا المضمار، فإن ثمة مجموعة من الأسس والتوجهات العامة التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند إعداد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، من أهمها:

(١) مشروعية نظام العمل الداخلي للبرلمان:

إذ يجب أن تنسجم أحكام اللائحة الداخلية للبرلمان مع نصوص الدستور، بحيث لا تتعارض مع هذه النصوص أو تتجاوزها أو تخالفها، ولما كان تفرد البرلمان بوضع لائحته الداخلية وتعديلها دونما تدخل من السلطة التنفيذية يعد أحد أهم الوسائل التي تحقق استقلال البرلمان وعدم تبعيته لهذه السلطة، فإن أخذ رأي المحكمة الدستورية العليا في هذه اللائحة لا يتعارض، ولا يؤثر على استقلال مؤسسة البرلمان، ولا على مبدأ الفصل بين السلطات، ويضفي على هذه اللائحة مشروعية وضمان عدم تعارضها مع أحكام الدستور، لاسيما وأنها تعتبر في حكم القانون، بل يراها بعض فقهاء القانون الدستوري من القوانين المكملة للدستور، وهذا الإجراء بعرض اللائحة الداخلية للبرلمان وموافقة المحكمة الدستورية العليا عليها مشهور معروف في الحالة الفرنسية، ونقلت عنها جميع دول المغرب العربي.

(٢) ديمقراطية قواعد العمل الداخلية للبرلمان:

إذا كان من غير المقبول أن تكون اللائحة الداخلية الحالية للبرلمان غير ديمقراطية، والتي صدرت في عام ١٩٧٩ قبل حتى انطلاقة نظام الحكم الديمقراطي الشكلي، وتعدد الأحزاب الهش، وتبعية البرلمان الكبيرة وضعفه أمام السلطة التنفيذية؛ فإن مقتضيات التحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١؛ تستوجب أول ما تستوجب تنقية هذه اللائحة مما علق بها من مظاهر الاستبداد والإدارة المطلقة التي تتمثل في تحكم رئيس المجلس في شئون المجلس وغير ذلك من مظاهر العمل الداخلي غير الديمقراطية، وبحيث

تكفل هذه اللائحة تمكين أعضاء المجلس من المشاركة الفاعلة في صنع القرار البرلماني بصورة جماعية دون تدخل من قيادات المجلس، ولا من السلطة التنفيذية.

(٣) إعادة النظر في تشكيل الأجهزة البرلمانية واختصاصاتها ونظام عملها:

فقد آن الأوان أن يراجع وضع هذه الأجهزة داخل اللائحة الداخلية للمجلس في ضوء تراكب خبرات العقود الماضية، وبما يتواكب مع الاتجاه نحو انفتاح البرلمان، وإفساح المجال لأعضائه؛ للتحرك بحرية كبيرة للإسهام في صنع القرار البرلماني.

وعلى هذا الصعيد، فليس من المنطقي ولا الواقعي أن يسيطر رئيس المجلس ومكتب المجلس على جميع شئون المجلس ويتحكمان فيها من قريب أو بعيد، وليس من المنطقي أيضًا أن تُسند إلى اللجنة العامة لمجلس الشعب مهام واختصاصات من الأَوْلى أن تُنظر أمام المجلس في مجموعه، أو أن يجتمع المجلس في هيئة لجنة عامة؛ لنظر هذه الموضوعات الحيوية على غرار ما هو معمول به في بعض المجالس.

ولقد آن الأوان- أيضًا- أن يجرى التفكير والتفاكر في إلغاء اللجنة العامة، وتوسيع تشكيل مكتب المجلس؛ ليتكون من تسعة أعضاء على الأكثر يمثلون الهيئة التنفيذية للقيام على الشئون التنسيقية والتنظيمية لأعمال المجلس دون أن يمتد دوره إلى مباشرة اختصاصات موضوعية مكانها الطبيعي جلسات المجلس ولجانه النوعية قبل عرضها على المجلس، كما آن الأوان- ثالثًا- للتدبر والنظر في أن يُنتخب رئيس البرلمان ووكيلاه لمدة الفصل التشريعي كاملًا بدلًا من دور الانعقاد السنوي مما يؤدي إلى الإسهام في تقوية مؤسسة البرلمان، على أن يكون شغل هذه المناصب لمدة محدودة (فصل تشريعي واحد أو اثنين على الأكثر)، وأن تجمد عضوية شاغليها في أي حزب سياسي، ويمنع تبوء أي مركز حزبي أو ممارسة أي نشاط حزبي طوال شغلهم لهذه المناصب.

وآن الأوان- رابعًا- أن يعاد النظر في تشكيل اللجان النوعية لمجلس الشعب بما يسمح بإنشاء لجان نوعية جديدة لمكافحة الفساد، والإصلاح الإداري وشئون المرأة والطفولة، ومنظمات المجتمع المدني والأهلي، والاتصال والمعلومات والانتقال إلى مجتمع المعرفة.

(٤) كفالة حياد المنصة، وعدم تدخلها في توجيه المداولات البرلمانية الموضوعية:

إن دور رئيس البرلمان هو الحكم المحايد بين أعضاء البرلمان، يتعامل معهم من مسافة واحدة دون أن يميل إلى فصيل بعينه أو عضو بذاته، ويطبق أحكام اللائحة الداخلية على المجلس بحياد ونزاهة دون هوى أو مآرب شخصية.

وإدارة العمل البرلماني تفرز ثلاثة أنواع من الإدارة: الإدارة المتدخلة، الإدارة الحارسة، والإدارة المحايدة: الأولى: تتدخل في تسيير شئون البرلمان الإجرائية والموضوعية، وتوجه المداولات بصورة مستمرة، وهي إدارة استبدادية غير صالحة، ويقابلها الإدارة الحارسة: التي تحرُس شئون الأعضاء دون تدخل أو فصل في المسائل الإجرائية وقتما يلزم ذلك، فهي إذًا إدارة سلبية غير موفقة، وتقع الإدارة المحايدة موقعًا وسطًا بين هاتين الصورتين من صور الإدارة البرلمانية: فهي تدير ولا تحكم، سير العمل البرلماني، وإذا أرادت المشاركة الموضوعية في المداولات تركت موقعها، ونزلت إلى مواقع الأعضاء للحديث في الأمر حتى ينتهي المجلس من نظره، والبت فيه.

وإذا كانت هذه الإدارة المحايدة تمثل أفضل صور الإدارة البرلمانية، فإنها ترتبط بالممارسات البرلمانية أكثر من اللوائح، غير أن اللوائح ذاتها يمكنها أن تسهم في ضمان حياد رئيس المجلس، وعدم تدخله في توجيه المداولات البرلمانية الموضوعية، وذلك بوضع ما يلزم من نصوص لتحقيق هذه الغاية في متن اللائحة الداخلية للمجلس، وهو أمر يعمل على انتشار ديمقراطية عملية صنع القرار البرلماني.

(٥) تبسيط الإجراءات البرلمانية:

العمل البرلماني بطبيعته عمل مركب، يحتاج مرانًا طويلًا وصبرًا جميلًا وتأهيلًا كاملًا على رأس العمل، ويستوجب ذلك كذلك دعمًا مستمرًّا لعضو البرلمان؛ لتسهيل مهامه البرلمانية الواسعة المعقدة، لذلك يعد تبسيط الإجراءات البرلمانية أحد الأولويات المهمة في العمل البرلماني المتطور، وهذا التبسيط يتخذ ثلاثة مستويات متراكبة ومتداخلة ومتكاملة، وتبدأ بمستوى اللائحة الداخلية للبرلمان التي يجب أن تكون الإجراءات المنصوص عليها فيها بسيطة وواضحة وغير متداخلة أو متضاربة، ويلي ذلك المستوى الثاني الخاص بوضع أدلة عمل ميسرة لكل مجموعة من الإجراءات البرلمانية ذات الصلة الوثقى، مثل: أدلة العمل التشريعية، الرقابية، شئون العضوية، الدبلوماسية البرلمانية.. الخ، وأخيرًا يأتي المستوى الثالث الذي يتعلق بعمل رسوم وخرائط توضيحية للإجراءات البرلمانية المتعلقة بكل نشاط، أو مجال من مجالات العمل البرلماني، مثل رسم توضيحي للأسئلة البرلمانية أو طلبات الإحاطة أو الاستجوابات، من حيث بدء هذا العمل وسير إجراءاته حتى بلوغه منتهاه، وهكذا، بحيث تسهم هذه الوسائل في تبسيط الإجراءات البرلمانية، وفي تقريبها لفهم الأعضاء وسهولة استيعابها، وبما يمكنهم من القيام بممارسة برلمانية ناجزة سليمة.

(٦) إنشاء لجنة دائمة لشئون المجلس أو للشئون اللائحية:

يتطلب العمل البرلماني تجديدًا وتغييرًا، ومواكبة للمتغيرات التي تطرأ في محيط البرلمان وخارجه، واستجابة وحسمًا للتحديات والمعوقات التي تظهرها عملية الممارسة البرلمانية المستمرة، وترسيخًا لتقاليد الممارسة الناجعة، والاستفادة من تجارب الآخرين على هذا الصعيد، وتقنين ذلك كله باللائحة الداخلية للمجلس، وما يستدعيه ذلك من القيام بعملية مراجعة وتنقيح مستمرَّيْن لهذه اللائحة، ولن يتحقق ذلك بغير إسناد هذه المهمة الهامة إلى لجنة دائمة تختص بتقييم أداء المجلس وشئونه المختلفة، وتقترح التدابير المناسبة لتطوير هذا الأداء وتجديده بصفة منتظمة، والحد من جمود نظام العمل الداخلي للمجلس وتكلسه، والعمل على تغييره بما يحقق مصلحة البرلمان وأعضائه. ومن ثم، فإنه يجب النص على هذه اللجنة في اللائحة الداخلية للمجلس، وتحدد اختصاصاتها ونظام عملها، وتشكيلها على نحو يحقق هذه الأهداف والغايات، كما تختص بالنظر في مساءلة الأعضاء عما يرتكبونه من مخالفات لأحكام التنظيم القانوني للبرلمان. ومن ثم، إلغاء لجنة القيم التي نشأت في ظروف مشبوهة إرضاء لرئيس الدولة آنذاك على حساب البرلمان والأعضاء.

(٨) تقنين اللائحة الداخلية لعلاقات بناءة متبادلة مع المنظمات غير الحكومية والمواطنين:

فبدلًا من غلبة الطابع الرسمى على نظام العمل الداخلى لمجلس الشعب وأجهزته، حيث تتعامل- بحسب الأصل- مع جهات رسمية ومسئولين رسميين حتى في الزيارات الميدانية، فإنه يبدو من الأهمية بمكان أن تتسع هذه التعاملات لتشمل المواطنين والمنظمات المجتمعية غير الحكومية، وتقنن اللائحة علاقات بناءة متبادلة معها؛ لكي تدعى إلى اجتماعات اللجان والمشاركة في مناقشاتها دون أن يكون لها صوت معدود، كما يستعان بها في طلب البيانات والمعلومات، وإبداء الرأي كتابة أو شفاهة أو عبر الإنترنت، وفي تقديم الاقتراحات بمشروعات القوانين الضرورية.

(٩) الإلغاء الصريح لنصوص اللائحة الحالية المخالفة لأحكام القوانين والتشريعات اللاحقة:

تحتاج اللائحة الداخلية- بشكلها الحالي- مراجعة وتنقيحًا من أجل استبعاد وإلغاء نصوصها التي تتعارض أو تخالف أحكام قوانين، وتشريعات صدرت لاحقة على تاريخ إصدار هذه اللائحة؛ ومن ذلك على وجه الخصوص:

أ- الأحكام المتعلقة باختيار المجلس للشخصيات العامة الأعضاء في لجنة الانتخابات الرئاسية (المادة ١٢٥ مكررًا)؛ ذلك أن هذه اللجنة قد شُكّلت بكاملها من شخصيات قضائية.

ب- الأحكام المتعلقة باختيار المجلس للشخصيات العامة الأعضاء في اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية (المادة ٣٢٦ مكررًا، والمادة ٣٢٦ مكررًا «١») كون أعضاء هذه اللجنة يختارون بكاملهم من جهات قضائية.

ج- الأحكام المتعلقة بجهاز المدعي العام الاشتراكي (المواد: ٣٢٨-، ٣٤٦)؛ نظرًا لإلغاء هذا الجهاز.

د- الأحكام المتعلقة بنظر طعون صحة العضوية (المواد: ٣٤٧، ٣٥٥)، وذلك بعدما أُسنِد هذا الاختصاص لمحكمة النقض وحدها.

(١٠) تعديل العديد من أحكام اللائحة الحالية لمواكبة المستجدات البرلمانية الراهنة والمتوقعة، ومن نماذج ذلك:

أ- تفرغ رؤساء اللجان النوعية لأعمالها دون أي استثناءات (مادة ٤٣)؛ بما يضمن انتظام أعمالها، وحسن سيرها، وسرعة إنجازها.

ب- علنية جلسات اللجان بحسب الأصل بدلًا من سرّيتها (مادة ٥٩).

ج- تقنين تنظيم جلسات الاستماع ضمن آليات عمل اللجان.

د- اقتراح مكتب المجلس تسمية رئيس وأعضاء اللجان الخاصة، وعرضها على المجلس للموافقة بدلًا من ترك ذلك لرئيس المجلس وحده (مادة ٨٢).

هـ- التوسع في السلطات المختصة التي تقترح إحالة أحد الموضوعات إلى لجنة خاصة أو لجنة مشتركة، ليكون ذلك من اختصاص المجلس في مجموعه أو عشرين من أعضائه بدلًا من قصرها على اقتراح رئيس المجلس أو الحكومة (مادة ٨٢، ٨٣).

و- إعادة النظر في تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب والمستقلين في تشكيل مكتب المجلس وأجهزته البرلمانية الأخرى بما يتوافق مع اتساع خريطة الأحزاب السياسية التي تمثل في عضوية البرلمان.

ز- تقنين تشكيل الكتل البرلمانية ودورها في تنشيط وترشيد العمل البرلماني.

ح- إنهاء القيد الزمني لإدراج الأسئلة والاستجوابات وطلبات المناقشة في جداول أعمال المجلس، والذي يحظر نظرها قبل عرض الحكومة لبرنامجها (المواد: ١٨٥، ١٩٩، ٢١٠ من اللائحة) ؛ نظرًا لما يحدثه ذلك من تأخير في نظرها، فتفقد قيمتها وجدواها من ناحية، ولعدم منطقية هذا القيد من ناحية أخرى، إذا ما استمر تقديم برنامج الحكومة محصورًا في حالتي تشكيل حكومة جديدة، أو عند أول اجتماع لمجلس الشعب إذا كان غائبًا.

ط- اعتماد التوقيع الإلكتروني للأعضاء بديلًا عن التوقيع الورقي المكتوب في قوائم لحضور جلسات المجلس، واجتماعات اللجان (مادة ٢٦٠).

ى- اشتراط زيادة الحد الأدنى للمتحدثين من مؤيدي الموضوع ومعارضيه إلى ثلاثة أعضاء بدلًا من اثنين (المادة: ٢٦٣، ٢٩٦)، باعتبار الثلاثة هو الحد الأدنى للجمع في اللغة العربية، أما الاثنان فهو الحد الأدنى للجمع في اللغات الأجنبية التي نقل ذلك نقلًا حرفيًا عن البرلمانات الأجنبية دون تدبر.

(١٠) ضبط وإحكام صياغة نصوص اللائحة ومراعاة تنسيقها التشريعي السليم:

إن ضبط وإحكام ووضوح صياغة نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، ومراعاة تنسيقها التشريعي السليم هو غاية في حد ذاته، إذ أن ذلك أمر واجب على العموم وأكثر وجوبًا فيما يخص السلطة التشريعية، ناهيك عن أن ذلك مطلوب أيضًا على وجه الخصوص بالنسبة للائحة الداخلية للمجلس باعتبارها الإطار القانوني الذي ينظم عمل هذا المجلس بصورة تكاد تكون أوسع وأكبر من الدستور نفسه.

ويتداخل مع ما سبق كله ويكمله ويزيد عليه، ما هو معروف من أن ضبط وإحكام الصياغة، ووضوحها، ومراعاة التنسيق التشريعي السليم يؤدي إلى سهولة فهم هذه اللائحة، ويبسطها بالنسبة للمستفيدين منها وهم أعضاء المجلس.

ومما يؤسف له أن اللائحة الداخلية الحالية يعتورها الكثير من الأحكام التي تحتاج إلى ضبط وإحكام، وتنسيقها التشريعي السليم. فعلى سبيل المثال، فإن الأحكام العامة بالباب الأول من اللائحة الحالية تسند في المادة (١) منها لمجلس الشعب سلطة التشريع والرقابة

على أعمال الحكومة، وذلك تقليص لمهام مجلس الشعب طبقًا لما هو منصوص عليه بالمادة (٨٦) من الدستور، كما أنه يحسر الرقابة على أعمال الحكومة (الفرع الثاني من السلطة التنفيذية)، بينما النص الدستوري أكثر شمولًا حيث يوسع هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بفرعيها (م ٨٦ من الدستور ١٩٧١، والمادة ٣٣ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١).

ثم تأتي المادة (٢) بهذه اللائحة لتجعل مرجعية حرية تعبير الأعضاء عن الرأي والفكر، وسندها في هذه اللائحة في حين أن سندها هو الدستور حسب نص الدستور نفسه وهو أسمى وأعلى من هذه اللائحة في كل الأحوال.

ومما تجدر الإشارة إليه على صعيد عدم التوفيق في التنسيق التشريعي لنصوص هذه اللائحة، يذكر على سبيل المثال ورود انتخابات الأجهزة البرلمانية للمجلس في باب مستقل، في حين أن الأصوب أن يرد داخل الباب الخاص بهذه الأجهزة، ويقاس على ذلك ما جاء بالفصل الأول الخاص بتعديل الدستور في فرع مستقل حول قيام المجلس باختيار الشخصيات العامة الأعضاء في لجنة الانتخابات الرئاسية، وهذا الموضوع لا يمت بصلة لموضوع تعديل الدستور لا من قريب ولا من بعيد.. الخ، من مثل هذه الصور لعدم التوفيق في الصياغة والتنسيق التشريعي للائحة المجلس، وهي أمور يجب تداركها وأخذها في الحسبان عند وضع وصياغة اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشعب.

خامسًا: تدابير النهوض بصلاحيات البرلمان، ووسائل ممارستها:

وتشمل النقاط التالية:

أ- تطوير مباشرة البرلمان لدوره التشريعي.

١ - تعديل الدستور:

تكشف القراءة المدققة في النصوص المنظمة لتعديل الدستور ودور المجلس فيه، وطريقة إنزال هذه النصوص على الواقع؛ عن عدة إشكاليات قانونية وعملية، هي:

● منح أولوية شبه مطلقة لاقتراحات رئيس الجمهورية بطلب تعديل الدستور على اقتراحات أعضاء المجلس في لائحة مجلس الشعب، والتطبيق دون سند من الدستور أو مقتضى موضوعي؛ باعتبار أن الشروط المطلوبة في اقتراح تعديل الدستور في الحالتين لا تتجاوز تحديد المواد المقترح تعديلها، ومبررات ذلك التعديل.

●تغليب البعد السياسي على البعد الفني، حيث منح الاختصاص بالتعامل مع اقتراحات تعديل الدستور منذ ورودها إلى المجلس حتى إقرار المجلس أو رفضه لمبدأ التعديل لرئيس المجلس ومكتبه ولجنته العامة، بحسب مصدر الاقتراح، وهي أجهزة سياسية بحكم الاختصاص والتشكيل وطريقة الاختيار. بينما أقصيت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية صاحبة الاختصاص الفني في بحث المسائل القانونية والدستورية تمامًا في مرحلة النظر في مبدأ التعديل، ولم تظهر في الصورة إلا في المرحلة الثانية الخاصة بصياغة التعديلات المقترحة.

ولتجاوز هذه الإشكاليات التي تكتنف إجراءات نظر المجلس في تعديل؛ تطرح عدة آليات لإصلاح وتحسين هذه الإجراءات، وهي:

● إلغاء مظاهر التفرقة القائمة بين اقتراحات التعديل التي يتقدم بها رئيس الجمهورية، وتلك التي تصدر من أعضاء مجلس الشعب، خاصة وأنها تفرقة غير مبررة لا دستوريًّا ولا منطقيًّا. فليس هناك أي منطق للحفاوة المبالغ فيها بطلب صادر عن رئيس الجمهورية لا يتضمن سوى أرقام المواد المقترح تعديلها والمبررات التي يراها لذلك، وتفضيله على نظير له موقع عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل بذات الشروط والصفة.

● إسناد مهمة فحص ودراسة اقتراحات تعديل الدستور بلجنة الشئون الدستورية والتشريعية باعتبارها اللجنة صاحبة الاختصاص والخبرة في هذا المجال، وليس اللجنة العامة للمجلس بتشكيلها السياسي. على أن يكون للجنة الشئون الدستورية والتشريعية في هذه الحالة تشكيل خاص يشبه تشكيل لجنة الخطة والموازنة خلال مناقشتها للموازنات والحسابات الختامية، بحيث ينضم إلى عضوية اللجنة الدستورية والتشريعية رؤساء اللجان النوعية الأخرى وممثلو الهيئات البرلمانية بالمجلس، ويتمتعون بحقوق العضوية في اللجنة لحين اتخاذ قرار بشأن التعديل الدستوري المقترح.

● إتاحة فترة زمنية مناسبة بين انتهاء المجلس من إقرار التعديل الدستوري وطرحه لاستفتاء الشعب عليه، وتخصص مساحات كافية في وسائل الإعلام والصحف الحكومية الخاصة بشرح التعديلات وتوعية المواطنين بمضمونها لمساعدتهم في اتخاذ رأيهم بشأنها عن بينة.

● تخصيص سؤال مستقل لكل باب من أبواب الدستور إذا كان تعلق الاستفتاء بمشروع دستور جديد أو بعدد كبير من مواده، وأن يتم الاستفتاء على كل مادة مطروحة للتعديل في سؤال مستقل إذا تعلق التعديل بعدد محدود من مواد الدستور.

٢- مقترحات القوانين:

تؤكد ممارسة البرلمان لدوره في التعامل مع المقترحات التشريعية- سواء من الحكومة أو من أعضاء المجلس- بروز عدة تحديات، يتمثل أهمها فيما يلي:

● هيمنة المقترحات الحكومية على مقترحات الأعضاء لما تملكه من خبرات فنية وتشريعية متخصصة، وما يتوافر لها من خبرة واقعية ومعلومات أكثر مصداقية مقارنة بما هو متاح لأعضاء البرلمان من ناحية، والمعاملة التفضيلية المتميزة التي يضمنها الإطار القانوني الحاكم للنشاط التشريعي لمجلس الشعب لصالح مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة في مواجهة الاقتراحات بمشروعات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء من ناحية أخرى.

● معاناة الدعم الفني التشريعي المقدم للأعضاء من المحدودية، وعدم الانتظام وعدم الموضوعية؛ فليست كل الأحزاب الممثلة في المجلس قادرة على تقديم العون الفني التشريعي لأعضائها، سواء لنقص الإمكانات البشرية أو المادية، أو لضعف الأطر التنظيمية الحاكمة لعملها. كما أن ما تتيحه الأجهزة المختلفة في الأمانة العامة للمجلس من عون تشريعي للأعضاء يتسم بالمحدودية الشديدة والانتقائية. كما أن دور أمانات اللجان في تقديم العون التشريعي لأعضاء اللجنة يقصر بشدة عما يجب أن يكون عليه. يضاف إلى ذلك عدم وجود آلية منظمة لتوصيل وجهات نظر النقابات واتحادات وجمعيات الأعمال والجمعيات الأهلية وغيرها من منظمات المجتمع المدني بشأن تشريع معين إلى البرلمان وأعضائه، بالإضافة إلى اشتراط أن يقدم العضو اقتراح مشروع القانون مصوغًا في مواد ومرفقًا به مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها.

● صعوبة الوصول إلى المعلومات الموثوقة التي بدونها لن يتمكن النائب من المشاركة بفاعلية في مناقشة وإقرار ما تتقدم به الحكومة من مشروعات قوانين، ولن يكون قادرًا على معرفة مجالات النقص التشريعي التي تحتاج إلى مبادرة تشريعية منه. والواقع أن هناك فجوة معلوماتية واسعة يعاني منها البرلمان كمؤسسة في قيامه بالأدوار المنوطة به؛ لأن البرلمان لا

يمتلك أجهزته الخاصة لإمداده بالمعلومات المتوفرة محليًّا ودوليًّا، ومع كل الشكوك التي تحيط بدقة وكفاية وكفاءة أجهزة المعلومات التي تملكها الحكومة، ورغم وجود النصوص القانونية التي تلزم الحكومة بتقديم هذه المعلومات إلى المجلس متى طلبها، فإن الواقع العملي يشهد بعدم حرص المجلس على الإلحاح في الطلب أو حرص الحكومة على الوفاء بالالتزام.

● محدودية الدور التشريعي للجان المجلس، فرغم الصلاحيات والإمكانات المتاحة للجان للقيام بدور تشريعي فاعل، فإن الواقع يكشف عن عدم توظيف هذا الدور بالشكل المطلوب، وذلك باستثناء الشهور القليلة التي قضاها مجلس ٢٠١٢، الذي وظف إمكانات اللجان النوعية- إلى حد ما- في اقتراح التشريعات التي تراخت الحكومة في تقديمها إلى المجلس.

● تركز العمل التشريعي الرئيسي إلى الجلسة العامة بدلًا من أن تكون اللجان النوعية هي ساحته الرئيسية باعتبارها الجهاز المتخصص فيما يطرح أمامها من مقترحات تشريعية، وما يتاح لها من إمكانيات بشرية ومعلوماتية، والذي يستطيع تخصيص مساحات زمنية واسعة لنظر مقترحات القوانين لا يمكن أن تتاح في الجلسة العامة للمجلس.

ويحتاج تجاوز هذه التحديات القانونية والعملية التي تواجه دور المجلس حيال مقترحات القوانين- إلى تبني حزمة من الإجراءات القانونية والعملية، من أهمها ما يلي:

١-تطوير آليات الدعم الفني التشريعي المتاحة للأعضاء، وذلك من خلال العمل على توفير المعلومة الموثقة والمساندة الفنية المتخصصة للأعضاء خلال دراستهم لأي موضوع يتعلق بدورهم التشريعي سواء كان الهدف منه إعداد اقتراح بمشروع قانون، أو دراسة كيفية التعامل مع مشروع قانون مقدم من الحكومة، ومن المقترح هنا ما يلي:

- تفعيل دور اللجان في تقديم الدعم الفني التشريعي للأعضاء، كلٌّ فيما يدخل في نطاق اختصاصها من تشريعات، والتدقيق في اختيار الباحثين والخبراء العاملين باللجنة، وحسن تدريبهم على القيام بخدمة الأعضاء في هذه الموضوعات، والإصرار على الاستفادة من السلطات الواسعة التي أتاحتها لائحة المجلس للجان في هذا الخصوص.

- إنشاء إدارة أو جهاز فني يقدم المشورة لأعضاء المجلس في مجال التشريع، ويساعدهم في دراسة ما يراه العضو من نقص تشريعي في قانون معين، أو ثغرة قانونية تحتاج إلى علاج تشريعي، أو مشكلة اجتماعية تحتاج إلى تنظيم تشريعي.
- إنشاء قاعدة بيانات حديثة تتضمن القوانين واللوائح والقرارات الإدارية القائمة في مصر، وأحكام المحاكم، والدراسات القانونية والتشريعية المتاحة. كما يتم تضمينها ما يمكن الحصول عليه من تشريعات مقارنة أو دراسات متخصصة في هذا المجال. وأن يتم تصميمها بطريقة تتيح التعامل السهل للأعضاء معها بصورة تضمن استفادتهم منها في عملهم التشريعي، ويكون الوصول لهذه القاعدة متاحًا لكافة الأعضاء والعاملين بالمجلس سواء داخل المجلس أو خارجه.

٢- زيادة قدرة المجلس على اقتراح القوانين، ولكي يمكن تحقيق ذلك يقترح الآتي:

- تخفيف القيود القائمة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء بحيث يتاح للعضو التقدم بتصور مدروس للمواد التي يقترح أن يتم تعديلها في قانون معين، أو الثغرة أو المشكلة التي يرى أنها تحتاج إلى معالجة تشريعية، دون أن يطلب منه صياغة اقتراحه في مواد ومذكرة إيضاحية فنية بالضرورة.
- إلغاء دور رئيس المجلس في مراجعة الاقتراحات بمشروعات قوانين، وقصر الاختصاص على لجنة الاقتراحات لدراسة جدوى الاقتراح وقانونيته، وطلب رأي الحكومة كتابةً بشأنه، على أن تعد تقريرًا برأيها فيه خلال ١٥ يومًا على الأكثر يعرض على المجلس في أول أسبوع جلسات تالية، فإذا وافق المجلس على الاقتراح يحيله إلى اللجنة المختصة لدراسته، ويتاح نصه لكافة الأعضاء لتقديم ما يرونه من تعديلات عليه إلى اللجنة، ويشاركون في مناقشته.

- تفعيل دور اللجان في تقديم مقترحات القوانين للاستفادة من الميزة التي قررتها لها اللائحة في هذا الشأن، وتوظيف الإمكانات الفنية والبشرية المتخصصة المتاحة لها للخروج بمقترح تشريعي جماعي مدروس.
- تقنين اختصاص الهيئات البرلمانية في تقديم مقترحات تشريعية؛ لتوظيف الإمكانات الفنية والبشرية المتاحة لدى الأحزاب في المجال التشريعي، والإفادة مما قد يتاح لها من اتصالات واسعة مع التنظيمات النقابية ومؤسسات المجتمع المدني.

٣-تحسين قدرة الأعضاء على مناقشة مقترحات القوانين، عن طريق تدريب الأعضاء، وتحسين ما يتاح لهم من دعم فني، جنبًا إلى جنب مع مراعاة مجموعة من الإجراءات الأخرى، من أهمها:

- ضرورة إخطار المجلس بما يرد من الحكومة من مشروعات قوانين في أول جلسة تالية لورودها، والاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من أعضائه، وإتاحة نصوص المقترح التشريعي وملحقاته- ورقيًّا أو إلكترونيًّا- لكافة الأعضاء فورًا ليتمكنوا من دراستها والمشاركة في مناقشتها بفاعلية.
- إلزام الحكومة بأن ترفق بكل مشروع قانون تقدمه إلى المجلس كافةَ الدراسات والأبحاث والمعلومات والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق، التي اعتمدت عليها في إعداد المشروع، وهذا حق غير مفعل تتيحه اللائحة الداخلية القائمة لكل لجنة إذا طلبته من الحكومة.
- إلزام أمانة كل لجنة من لجان المجلس- بالتعاون مع جهاز الدعم الفني التشريعي المقترح- بإعداد دراسة فنية وافية تتضمن ملخصًا لما تحويه بشأن كل مقترح تشريعي يحال إليها، وتتيحها للأعضاء قبل بدء المناقشة في المقترح بوقت مناسب. ويمكن أن يستثنى من ذلك المقترحات التشريعية التي تقتصر على عدد محدود من المواد غير المحورية، أو تلك التي تنظر بطريق الاستعجال.

- إتاحة الوقت الكافي أمام الأعضاء لدراسة المقترحات التشريعية قبل البدء في مناقشتها، وإعادة النظر في قواعد استعجال النظر في التشريعات بحيث يتم النص عليه في خطاب الإحالة من الحكومة أو في تقرير اللجنة المعنية، ويخضع لموافقة المجلس، ويجب ألا يتعارض استعجال النظر مع ضرورة إتاحة الوقت المناسب للأعضاء لدراسة المقترح التشريعي، وهو ما يقتضي حظر البدء في مناقشة أي مقترح تشريعي في لجان المجلس قبل مرور ٤٨ ساعة على الأقل على إخطار الأعضاء به في الجلسة، وإتاحة نصوصه ومرفقاته لهم، وحظر البدء في مناقشة تقرير اللجنة بشأن أي مقترح تشريعي في المجلس إلا بعد مرور ٤٨ ساعة على الأقل من إتاحة التقرير لأعضاء المجلس.
- تفعيل الآليات المتاحة للجان في عقد جلسات استماع، وطلب حضور الخبراء والفنيين والأخصائيين الذين أسهموا في إعداد المشروع لشرحه للأعضاء، ودعوة ممثلي النقابات والمجتمع المدني، إلى غير ذلك من الوسائل التي تساعد الأعضاء في الوقوف على مختلف جوانب المقترح التشريعي وآثاره ليسهل عليهم اتخاذ قرار بشأنه.

٤- تركيز المناقشات التشريعية الرئيسية في اللجان بدلًا من الجلسة العامة، وهو ما يقتضي إعادة النظر في الإطار الحالي الذي ينظم دور اللجان في مناقشات المقترحات التشريعية، وذلك من خلال الآتي:

- نقل الاختصاص بتلقي طلبات الأعضاء بالتعديل على المقترحات التشريعية من رئيس المجلس إلى رئيس اللجنة التي تنظر المقترح، حتى تتاح الفرصة لدراسة هذه التعديلات في اللجنة خلال مناقشة المشروع. ويجب إلزام اللجان بأن ترفق ما قدم إليها من اقتراحات بالتعديل ضمن التقرير الذي تقدمه إلى المجلس حول المقترح التشريعي، وأن تبدأ المناقشة في المواد في قاعة المجلس بعرض المقرر للتعديلات المقدمة، ورأي اللجنة في كل منها، ولا تعطى الكلمة لمقدم الاقتراح إلا إذا كان مختلفًا مع رأي اللجنة بشأن اقتراحه.

- إحالة طلبات التعديل التي تقدم على المشروع خلال مناقشته في المجلس إلى اللجنة مرة أخرى، كقاعدة عامة، والتضييق إلى أبعد حد على تقديم الاقتراحات الشفهية خلال الجلسة إلا ما يتعلق منها بضبط الصياغة أو تناسق مواد المشروع.
- إلزام اللجنة بأن تُضَمِّن تقريرها بشأن المقترح التشريعي الآراءَ التي أبديت خلال المناقشات كافةً، سواء كانت مؤيدة أو معارضة، وأن تقدم بيانًا إحصائيًّا بعدد المؤيدين والمعارضين، وتثبت للمعارضين وجهات نظرهم وحججهم التي أقاموا عليها آراءهم.

ب- تفعيل مباشرة الدور الرقابي للبرلمان:

تفرز ممارسة البرلمان لدوره الرقابي عددًا من التحديات القانونية والعملية، من أهمها:

● تشابه الآليات الرقابية وتضمينها بعض ما لا علاقة له بالرقابة، مثل السؤال وطلب الإحاطة، ومثل لجان تقصي الحقائق ولجان الاستطلاع والمواجهة، والعرائض والشكاوى التي وضعت ضمن أدوات الرقابة البرلمانية، وهي لا تعدو أن تكون وسيلة للتواصل بين البرلمان والمواطنين، ليس بالضرورة أن تكون في أمور رقابية، كما وضعت متابعة شئون الإدارة المحلية كأداة رقابية في حين أنه مجال اختصاص إحدى اللجان النوعية بالمجلس (لجنة الإدارة المحلية).

● ربط الدور الرقابي للمجلس ببيان الحكومة، حيث منعت لائحة مجلس الشعب إدراج أية أسئلة أو طلبات إحاطة أو استجوابات في جدول أعمال المجلس إلا بعد طرح الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الشعب- ما لم تكن هناك حالة ضرورة- بموافقة رئيس المجلس، بل ومدت هذا المنع بالنسبة لطلبات المناقشة العامة لحين مناقشة البرنامج وإقراره بالمجلس(م٢١٠ من اللائحة)، مما يعطل الدور الرقابي للبرلمان.

● عدم وجود أو عدم الالتزام بمواعيد المناقشة؛ إذ وضعت اللائحة الداخلية للمجلس مواعيد فضفاضة للتعامل مع ما يتقدم به الأعضاء من طلبات للرقابة بوسائلها المختلفة، لا تتضمن في الغالب أي سقف زمني للانتهاء من مناقشة الموضوع، واتخاذ قرار بشأنه. والأهم من ذلك أنه غالبًا ما يتم التراخي في الالتزام بالمواعيد المقررة لائحيًّا تحت ذرائع وظروف سياسية أكثر منها عملية.

● التكرار الكبير في استخدام ذات الآلية حول ذات الموضوع، نظرًا لعدم وضع اللائحة الداخلية أية قيود على التقدم بأي عدد من آليات الرقابة البرلمانية بشأن موضوع واحد، أو استخدام أكثر من أداة برلمانية في تناول ذات القضية.

● الاعتماد على قدرات النواب في توفير البيانات حول مراقبة أداء الحكومة؛ إذ يجد عضو البرلمان المصري نفسه مضطرًّا للاعتماد على قدراته الشخصية في تقييم أداء الحكومة وتجميع البيانات اللازمة لاستخدام أي وسيلة رقابية برلمانية في مواجهتها. وذلك نظرًا لعدم امتلاك البرلمان لجهاز معلومات خاص به يتولى توفير البيانات وتجميعها وتحليلها وإتاحتها لأعضائه بطريقة يسهل التعامل معها وتوظيفها في العمل البرلماني. وكذلك عدم وضوح العلاقة بين البرلمان وأعضائه والأجهزة الرقابية المختلفة وسرية تقاريرها، وعدم قيام اللجان بدورها في مراقبة أداء الجهات الحكومية الواقعة ضمن اختصاصها ومتابعة أدائها، وعدم الجدية في استخدام حق الأعضاء في طلب البيانات من الحكومة حول أيٍّ من الموضوعات المطروحة ضمن أدوات الرقابة البرلمانية طبقًا للائحة، وعدم التزام الحكومة بتوفير ما يطلبه الأعضاء من بيانات بالنوعية أو في التوقيت الذي يعين العضو في القيام بدوره الرقابي، خاصة في ظل غياب آلية لمراقبة الوفاء بهذا الالتزام.

● السلطات التقديرية الواسعة لرئيس المجلس في التعامل مع أدوات الرقابة، بما تتيحه له اللائحة من سلطات تمتد في معظم أركان الدور الرقابي للمجلس.

ولمواجهة هذه التحديات وتفعيل ممارسة الدور الرقابي للبرلمان، فإنه من الأهمية بمكان أن تراعى التدابير الآتية:

١ - التخلص من الأدوات الرقابية القائمة المتشابهة أو المتكررة، مثل السؤال وطلب الإحاطة، ولجان تقصي الحقائق، ولجان الاستطلاع والمواجهة.

٢- فك الارتباط بين برنامج الحكومة وممارسة الدور الرقابي؛ فليس هناك منطق قانوني أو عملي في حرمان أعضاء المجلس من ممارسة دورهم الرقابي على أداء السلطة التنفيذية انتظارًا لتقديم الحكومة لبيانها.

٣- الحد من السلطات التقديرية الواسعة لرئيس المجلس في التعامل مع وسائل الرقابة البرلمانية، وتوزيعها على مختلف أجهزة المجلس لتقوم على إدارته بصورة مؤسسية، ووفق أسس موضوعية معلومة بقدر الإمكان.

٤- وضع قواعد للحد من تكرار إثارة ذات الموضوع من جانب أكثر من عضو، أو باستخدام أكثر من أداة رقابية، وذلك بإعطاء الأولوية لأول من تقدم بطلب رقابي في الموضوع، ولمن يستخدم الأداة الرقابية الأشد. ويتم توزيع قوائم بالموضوعات الرقابية التي تقدم بها الأعضاء مع جدول الأعمال بصورة أسبوعية، كما يتم إرسال نسخة إلكترونية منها إلى الأعضاء كل أسبوع، ويحق لكل عضو أن يطلب المشاركة في مناقشة الموضوع في المجلس ولجانه؛ ليضيف إليه ما يكون قد أغفله مقدمه الأصلي. كما يجب أن يتاح لأي عضو أن يتبنى الموضوع إذا تنازل عنه مقدمه، أو فقد عضويته بالمجلس ليستكمل المجلس إجراءاته فيه من حيث انتهت، مما يجعل الرقابة أكثر موضوعية وجماعية وفاعلية، وتوفيرًا لوقت المجلس.

٥- وضع سقف زمني واضح للانتهاء من الموضوعات المطروحة للرقابة، فيجب أن تكون القاعدة العامة هي الانتهاء من نظر الموضوعات الرقابية المقدمة قبل نهاية دور الانعقاد. ويجب أن يوضع سقف زمني واضح للتوقيتات التي تستغرقها كل أداة رقابية منذ التقدم بها حتى إدراجها في جدول أعمال المجلس للمناقشة واتخاذ قراره فيها. كما يجب أن يكون هناك نوع من الردع لعدم الالتزام بالمواعيد المقررة، كما يحق لصاحب السؤال أن يحوله إلى استجواب إذا لم تلتزم الحكومة بالحضور أو الرد في الموعد المحدد، وحق المستجوب في طلب طرح الثقة بالوزير الذي أخل بذات الالتزام.

٦- تنشيط استخدام آليات الرقابة المكتوبة وتفعيلها بالنسبة للأسئلة والاقتراحات برغبة والاستجوابات أيضًا، بحيث توزع هذه الموضوعات والردود عليها على الأعضاء فور ورودها. ويمكن للعضو أن يعلن اقتناعه بالرد المكتوب، فيغلق الموضوع إلا إذا تمسك عضو آخر باستمرار المناقشة فيه.

٧-تفعيل دور اللجان في الرقابة البرلمانية، فلابد أن تقوم اللجان بدورها في متابعة أداء الأجهزة الحكومية المختلفة الواقعة ضمن دائرة اختصاصها وطلب موافاتها بكل ما يتعلق بهذه الجهات من بيانات وتقارير ونشرات، على أن تعد اللجان

ملفات بنتائج هذه المتابعة تتاح للأعضاء بصورة دورية على بريدهم الإلكتروني أو في مقر اللجنة وفي مكتبة المجلس.

٨- إنشاء جهاز «للرقابة الحكومية» على غرار «مكتب المساءلة الحكومية» U.S. Government Accountability Office (GAO) التابع للكونجرس الأمريكي والذي يقوم نيابة عن الكونجرس بمراجعة مختلف العمليات والبرامج، التي تقوم بها الحكومة، وتقديم النصح للبرلمان حول أفضل سبل تحسين الأداء ومكافحة الفساد.

ج- تطوير الدور المالي للبرلمان:

إذا كانت التعديلات التي أدخلت على دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧، والتعديلات التي أدخلها مجلس الشعب في عام ٢٠٠٥ على قانون الموازنة العامة؛ قد عززت من الدور المالي للمجلس، ووسعت سلطاته في المجال المالي لتقترب من أفضل الممارسات المعمول بها عالميًّا، إلا أنه لا زال هناك الكثير مما تمس إليه الحاجة لزيادة قدرة البرلمان على ممارسة السلطات المتاحة له في المجال المالي. ويمكن رصد أهم هذه الاحتياجات فيما يلي:

١- تحسين قدرات الأعضاء على التعامل مع الوثائق المالية.

٢- تطوير خدمات الدعم الفني للأعضاء في المجال المالي.

٣- إلزام الحكومة بتقديم رؤية متوسطة المدى قبل الموازنة تتضمن إطارًا عامًّا لسياساتها المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة وسنتين ماليتين تاليتين، يعرض توجهاتها العامة في مجالات الإنفاق والإيرادات والأولويات المقترحة لتوجيه الإنفاق العام، ومصادر التمويل المخططة ونسب العجز والدين العام والاقتراض المقترحة.

٤- حظر وجود أية حسابات سرية خارج الموازنة العامة.

٥- إلزام الحكومة بتقديم تقارير ربع سنوية عن تنفيذ الموازنة، حتى يتاح للمجلس ولجانه ممارسة نوع من الرقابة المستمرة على التنفيذ الفعلي للموازنة العامة من جانب الجهات المختلفة، ويتزامن مع ذلك تقديم الجهاز المركزي للمحاسبات

تقارير رقابية حول أداء الحكومة خلال ذات الفترة. وتقوم اللجان المعنية بدراسة كلا التقريرين بصورة معمقة ودقيقة، وترفع تقريرًا إلى المجلس بما قد تجده بها من تجاوز لما هو مقرر بالموازنة العامة.

٦- إقرار الحساب الختامي قبل الموافقة على الموازنة الجديدة، الأمر الذي يضع تحت نظر المجلس نتائج تنفيذ الحكومة للموازنة السابقة؛ ليستفيد بها في قراره بشأن مشروع الموازنة الجديدة.

٧- بذل كل جهد ممكن لتحسين قدرة النواب على القيام بمختلف مهام العمل البرلماني.

٨- ضرورة التخطيط المحكم لتأسيس جهاز معلومات برلماني مستقل ومتطور، يبني قدراته المادية والبشرية وموارده المعلوماتية بالتدريج والإصرار، وينطلق من توظيف ما هو قائم لدى المجلس، وما هو متاح لدى الحكومة، وما يمكن الوصول إليه من خبرات وتجارب دولية؛ ليتحول إلى مؤسسة معلوماتية حديثة تملك القدرة على تلبية احتياجاته المعلوماتية والبحثية بصورة مستقلة وموضوعية محايدة[1].

---

(١) - راجع تفاصيل ذلك في: الملحق رقم (٢): ورقة حول: إصلاح مؤسسة البرلمان: المدخل الوظيفي والنهوض بدور البرلمان.

ملاحق الدراسة

الملحق رقم(١): بيان بالمقابلات المعمقة مع متخصصين وممارسين للعمل البرلماني وخلاصة نتائج هذه المقابلات.

الملحق رقم(٢): ورقة حول إصلاح مؤسسة البرلمان: المدخل الوظيفي والنهوض بدور البرلمان.

الملحق رقم(٣): التطوير المؤسسي للأجهزة البرلمانية الرئيسية لمجلس الشعب.

الملحق رقم(٤) : رؤية أولية حول التراتيب السياسية والبرلمانية والفنية والإدارية لنظام العمل داخل مجلس الشعب.

الملحق رقم(٥) : مشروع إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان.

الملحق رقم:(٦): مشروع مقترح بإنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان.

ملحق رقم (١)

بيان بالمقابلات المعمقة مع متخصصين وممارسين للعمل البرلماني:

ملخص اتجاهات ونتائج هذه المقابلات

أولًا: المشاركون في المقابلات المعمقة، وصفاتهم، ومواقيت هذه المقابلات:

يبين الجدول التالي أسماء المتخصصين والممارسين للعمل البرلماني، الذين عقد معهم فريق العمل البحثي مقابلات معمقة حول إصلاح مؤسسة البرلمان:

م	الاسم	الوظيفة/ الصفة	تاريخ المقابلة	وقت المقابلة
١	أ.د. سيف الدين عبد الفتاح	أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة	الاثنين ١٦/١/٢٠١٢ الاثنين ١٣/٢/٢٠١٢	(١٣,٠٠-١٧,٠٠) (١٣,٠٠-١٧,٠٠)
٢	أ.د. محمد بشير صفار	أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ومدير مركز الدراسات الحضارية والسياسية بالكلية	الاثنين ١٦/١/٢٠١٢ الاثنين ١٣/٢/٢٠١٢	(١٣,٠٠-١٧,٠٠) (١٣,٠٠-١٧,٠٠)
٣	أ.د. كمال المنوفي	أستاذ النظم السياسية والعميد الأسبق لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ومدير برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان بالكلية	الثلاثاء ٢٤/٤/٢٠١٢	(١٤,٠٠-١٧,٠٠)
٤	د. جمال قريطم	عضو مجلس الشعب ووكيل لجنة الشئون العربية، حزب النور	الاثنين ٣٠/٤/٢٠١٢	(١٩,٠٠-٢١,٠٠)
٥	أ. أحمد الشريف	عضو مجلس الشعب، حزب الأصالة	الخميس ٣/٥/٢٠١٢	(١٨,٠٠-٢٠,٠٠)
٦	أ. بيومي إسماعيل	عضو مجلس الشعب، حزب البناء والتنمية	الأربعاء ٩/٥/٢٠١٢	(١٨,٠٠-٢١,٠٠)

٧	د. عماد جاد	نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، عضو مجلس الشعب، ورئيس الهيئة البرلمانية للحزب الديمقراطي الاجتماعي	الخميس ٢٠١٢/٥/١٠	(١١,٠٠- ١٣,٠٠)
٨	أ. محمد عبد الوهاب الكردي	عضو مجلس الشعب، حزب النور	الخميس ٢٠١٢/٥/٢٤	(١٨,٠٠- ٢١,٠٠)
٩	أ. عبد الله بدران	عضو مجلس الشورى، حزب النور	الجمعة ٢٠١٢/٥/٢٥	(١٦,٠٠- ١٩,٠٠)
١٠	أ. معتز على السايح	عضو مجلس الشورى، حزب النور	الجمعة ٢٠١٢/٥/٢٥	(١٦,٠٠- ١٩,٠٠)
١١	أ. علي محمد محمود موسى	مستشار شئون برلمانية	الخميس ٢٠١٢/٥/٣	(١٩,٠٠- ٢٣,٠٠)
١٢	أ. د. محمد محسوب درويش	عميد كلية الحقوق جامعة المنوفية	الخميس ٢٠١٢/٦/٧	(١٢,٠٠- ١٤,٠٠)
١٣	أ.د. جابر جاد نصار	وكيل كلية الحقوق، وأستاذ القانون العام، جامعة القاهرة	الخميس ٢٠١٢/٦/٧	(١٧,٠٠- ٢٠,٠٠)
١٤	أ. د. صلاح علي	أستاذ القانون العام بجامعة حلوان	الاثنين ٢٠١٢/٦/١١ الثلاثاء ٢٠١٢/٦/١٩	(١٩,٠٠- ٢٤,٠٠) (١٣,٠٠- ١٦,٠٠)
١٥	أ.د. خالد عزب	مدير المشروعات بمكتبة الإسكندرية	الخميس ٢٠١٢/٦/١٤	(١٢,٠٠- ١٧,٠٠)
١٦	أ. أحمد عبد الحفيظ	باحث ومحامي بالنقض	الخميس ٢٠١٢/٦/١٤ الأربعاء ٢٠١٢/٦/٢٧	(٢١,٠٠- ٢٤,٠٠) (٢١,٣٠- ٢٤,٠٠)

١٧	د. عمرو هاشم ربيع	رئيس وحدة الدراسات المصرية بمركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية	الثلاثاء ٢٠١٢/٦/١٩	(١٠,٠٠- ١٢,٠٠)
١٨	أ.د. جمال جبريل	أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة حلوان	الثلاثاء ٢٠١٢/٦/١٩	(١٣,٠٠- ١٦,٠٠)
١٩	أ.د. غادة علي موسى	أستاذ علوم سياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ومدير مركز الحوكمة، وأمين عام لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية	الخميس ٢٠١٢/٦/٢١	(١١,٣٠- ١٦,٠٠)
٢٠	د. ياسر كاسب	خبير شئون برلمانية، ومدير المركز الإقليمي للأبحاث والاستشارات	الخميس ٢٠١٢/٦/٢١	(١٦,٣٠- ٢١,٠٠)
٢١	أ. د. باكينام الشرقاوي	أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية	الخميس ٢٠١٢/٦/٢٨	(١٣,٠٠- ١٦,٠٠)

ثانيًا: خلاصة اتجاهات ونتائج المقابلات:

(١) التحديات الأساسية أمام البرلمان المصري:

- استبداد النظام الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير، والموقع المتدني للبرلمان بين السلطات.
- مؤسسة هيكلية تقوم بشرعية إجرائية دون أي شرعية موضوعية، حيث تزور الانتخابات من جانب، وعدم مباشرة سلطات فعلية من جانب آخر.
- عدم وضوح قوانين المشاركة السياسية.
- عدم وجود قياسات رأي عام لأداء البرلمان بشكل علمي.

(٢) النظام البرلماني الثنائي أم نظام المجلس الواحد:

سلم كل المشاركين في المقابلات المعمقة بسوء الوضع الحالي لنظام المجلسين الشكلي، وطالبوا بأن تعود البلاد إلى نظام المجلس الواحد، أو تأخذ بنظام مجلسين حقيقي.

(٣) النظام الحزبي:

دعا المشاركون في المقابلات المعمقة إلى تأسيس نظام تعددي حزبي تنافسي، مؤكدين أنه لا يزال هناك قلق من الانتقال من حزب مسيطر إلى آخر مسيطر، وأكدوا على أهمية إجراء مراجعة كاملة لقانون الأحزاب السياسية، ودمج الأحزاب الصغيرة ودعمها، وضرورة ألا يكون للجمعيات الأهلية والمنظمات المجتمعية المدنية امتدادًا سياسيًّا في صورة أحزاب سياسية.

(٤) النظام الانتخابي:

- الأخذ بنظام القوائم النسبية المغلقة مع إفساح المجال للمستقلين لعمل قوائم خاصة بهم.
- زيادة نسبة تمثيل الحزب في البرلمان إلى ٢٪.
- توحيد لجان الإشراف على الانتخابات في هيئة عليا واحدة دائمة.
- استمرار المرشح بصفته التي دخل بها البرلمان، وإبطال عضويته إذا غيَّر هذه الصفة.
- إلغاء أي تمثيل للمصالح في عضوية البرلمان (حصة العمال والفلاحين/ حصة رئيس الجمهورية/ حصة المرأة).
- الانتخاب حق وواجب في ذات الوقت.
- تطبيق نظام التصويت الإلكتروني.
- الرقابة الدولية على الانتخابات.
- توحيد قوانين مباشرة الحقوق السياسية.

(٥) صلاحيات البرلمان، ووسائل ممارستها:

- اهتمام اللجان باقتراح مشروعات القوانين.
- وضع الإطار العام للاقتراح بمشروع القانون دون اشتراط وضعه في صياغة تشريعية محددة.

- تمييز القانون العادي والقانون الأساسي المكمل للدستور.
- تقليص التشريعات الاستثنائية، وعدم تفويض البرلمان لصلاحياته.
- موافقة البرلمان على جميع المعاهدات الدولية.
- تنقية المنظومة التشريعية في البلاد.
- تبعية أجهزة الرقابة للبرلمان.

(٦) موقع البرلمان، وعلاقته بالمؤسسات الدستورية:

- استقلال البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.
- ترشيد حل البرلمان كآلية تحقق التوازن مع سحب الثقة من الحكومة.
- تفريد صلاحيات الحكومة وسلطاتها؛ ليستقيم ذلك مع مسئوليتها أمام البرلمان.

(٧) تحسين أداء البرلمان:

- إنشاء لجنة دائمة لشئون المجلس.
- تأسيس أكاديمية متخصصة للشئون البرلمانية.
- البث المباشر لجلسات البرلمان.
- علنية اجتماعات اللجان.
- تفرغ أعضاء البرلمان لمهام العضوية دون استثناء.
- تعديل جذري للائحة نظام العمل الداخلي للبرلمان.
- إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان.
- تدريب وتأهيل وبناء قدرات مستمرة للأعضاء، واعتبار التدريب جزءًا من العمل البرلماني.
- إلزام الأعضاء بحضور الجلسات والاجتماعات، وفرض عقوبات على عدم الحضور من التجريس حتى إسقاط العضوية وجوبًا عند تجاوز عدد معين من الجلسات.
- تقويم أداء البرلمان وقياسه من قبل منظمات غير حكومية.
- تداول منصب الأمين العام وغيره من المناصب القيادية بالجهاز التنفيذي للبرلمان.

الملحق رقم (٢)

ورقة حول

إصلاح مؤسسة البرلمان: المدخل الوظيفي والنهوض بدور البرلمان

إعداد

محمد علي أبوريدة

خبير الشئون البرلمانية والسياسية

تسعى هذه الورقة إلى رصد أهم التحديات التي تواجه عمل البرلمان المصري ممثلًا في مجلس الشعب، وتقديم رؤية لكيفية النهوض بالدور الذي يقوم به البرلمان المصري على صعيد وظائفه المختلفة: سواء على الصعيد التشريعي، أو في مجال الرقابة البرلمانية، أو على مستوى الدور المالي للبرلمان، وكذلك على مستوى الوظائف السياسية الأخرى التي يقوم بها البرلمان.

أولًا: تطوير الدور التشريعي للمجلس:

تعتبر الوظيفة التشريعية هي المهمة الأولى التي يختص بها البرلمان، ومنها اكتسب اسمه ودوره كسلطة «تشريعية»، على اعتبار أن وضع القاعدة أسبق من مراقبة الالتزام بها. ومن هذا المنطلق، وضعت المادة ٣٣ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ التشريع في مقدمة المهام التي يتولاها مجلس الشعب فور انتخابه. غير أن الإعلان الدستوري لم يتناول بالتنظيم غير ذلك من المسائل المتعلقة بالدور التشريعي للمجلس سوى في البند ٥ من المادة ٥٦ المتعلق بإصدار القوانين والاعتراض عليها، والبند ٤ من المادة ٥٧ المتعلق بحق مجلس الوزراء في إعداد مشروعات القوانين واللوائح، والبند ٧ من ذات المادة الذي يعطي لمجلس الوزراء سلطة عقد القروض أو منحها وفقًا للأعراف الدستورية.

غير أن المادة ٦٢ من ذات الإعلان الدستوري قضت باستمرار كل ما قررته القوانين واللوائح النافذة قبل صدور الإعلان صحيحة ونافذة إلى أن يتقرر تعديلها أو إلغائها، وهو ما جعل اللائحة الداخلية لمجلس الشعب هي الوثيقة الأساسية في تنظيم كل ما يتعلق بالدور التشريعي لمجلس الشعب بعد وقف العمل بدستور ١٩٧١. ويقوم التنظيم الذي

تقدمه اللائحة المذكورة على أساس ١٢ مادة تضمنها دستور ١٩٧١ ترسم معالم الوظيفة التشريعية للمجلس.[١]

وطبقًا للائحة الداخلية لمجلس الشعب، يمارس المجلس اختصاصه التشريعي من خلال خمس آليات أساسية، هي: تعديل الدستور، مشروعات القوانين، الاقتراحات بمشروعات قوانين، القرارات بقوانين، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية.[٢]

ونعرض فيما يلي لأهم التحديات القانونية والعملية التي تواجه دور المجلس في كل عنصر من هذه العناصر، ثم نطرح مجموعة من الآليات المقترحة للإصلاح والتطوير.

١- دور المجلس في تعديل الدستور:

طرح الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ خارطة طريق لانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد لمصر.[٣] غير أن الإعلان الدستوري لم يتضمن أي آلية لإجراء تعديل في أي من مواده إذا دعت الحاجة إلى ذلك لحين الانتهاء من إقرار الدستور الجديد. كما لم ينص الإعلان على أي دور لمجلس الشعب المنتخب إذا ما دعت الحاجة إلى تعديل أي من مواده، أو ظهر الاحتياج إلى سد بعض من الثغرات الدستورية التي تركها الإعلان المؤقت دون علاج. وكان ذلك سببًا أساسيًّا في فتح الباب للتأويل والاجتهاد عندما طرحت قضية إقالة الحكومة بعد حجب المجلس الثقة عنها، أو تعثرت جهود تشكيل الجمعية التأسيسية نتيجة غياب التفاهم بين الأطياف السياسية الفاعلة في المجتمع. كما أثار هذا السكوت خلافات فقهية واسعة حول حق المجلس الأعلى للقوات المسلحة في تعديل الإعلان الدستوري في وجود مجلس الشعب، وحقه في إصدار قرار حل المجلس بالكامل بعد حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية النص الخاص بترشح الحزبيين على المقاعد الفردية التي تشكل ثلث أعضاء المجلس.

وتقدم اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تنظيماً مفصلًا لدور المجلس في تعديل الدستور، أساسه نص المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ التي كانت تعطي لكلٍّ من رئيس الجمهورية أو

---

(١) وهي مواد دستور ١٩٧١ من ١٠٨ إلى ١١٣، علاوة على المادة ١٤٧ الخاصة بتشريعات الضرورة، والمادة ١٤٩ الخاصة بالعفو عن العقوبة، والمادة ١٥١ المتعلقة بالمعاهدات، والمادة ١٨٧ الخاصة بسريان القوانين، و١٨٨ الخاصة بالنشر والإصدار، والمادة ١٨٩ الخاصة بتعديل الدستور.

(٢) المواد من ١١٥ إلى ١٧٩ مكرر من اللائحة الداخلية للمجلس

(٣) نص المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري

ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل الحق في طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. كما أوجبت المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١ بعد تعديلها في ٢٠٠٧ موافقة مجلس الشورى أيضًا على اقتراح تعديل الدستور.

وبموجب ذلك أصبحت مناقشة الاقتراح وإقراره تجري بالتوازي في المجلسين على مرحلتين، تنصب أولاهما على مبدأ التعديل الذي يجب أن يقره كلاهما بأغلبية أعضائه، فإذا اتفقا على رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. أما إذا قبل المجلسان مبدأ التعديل تبدأ المرحلة الثانية التي يناقش فيها كلا المجلسين المواد المطلوب تعديلها بعد شهرين من موافقته الأولى. وهنا ينبغي أن يوافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس حتى يعرض على الشعب في استفتاء عام، ويصبح نافذًا من تاريخ موافقة الشعب عليه.

واذا ما تضارب رأي المجلسين بشأن مبدأ التعديل أو صياغة المواد المقترح تعديلها، يتم عرض الأمر على لجنة مشتركة من كلا المجلسين لتقريب وجهتي نظرهما، فإذا فشلت في الوصول لاتفاق يقره كلا المجلسين يتم عقد اجتماع مشترك يجب أن يحضره أغلبية أعضاء كلٍّ منهما للتصويت على مبدأ التعديل أو على النص المقترح لمواد التعديل دون مناقشة. ويتم اتخاذ القرار في هذه الحالة بموافقة أغلبية الحاضرين، بما يعني ضمنًا إعلاء رأي مجلس الشعب باعتباره الأكثر عددًا.

التحديات القانونية والعملية

تكشف القراءة المدققة في النصوص المنظمة لتعديل الدستور ودور المجلس فيه، وطريقة إنزال هذه النصوص على الواقع؛ عن عدة إشكاليات قانونية وعملية، هي:

١- منح أولوية شبه مطلقة لاقتراحات رئيس الجمهورية على اقتراحات أعضاء المجلس

والغريب أن هذا التمييز في المعاملة لا يستند إلى أي مقتض دستوري، حيث لم يضع النص الدستوري أي تفرقة بين طلب تعديل الدستور الصادر عن رئيس الجمهورية ونظيره الصادر عن أعضاء المجلس. كما لا يوجد لهذا التمييز أي مقتضى موضوعي باعتبار أن الشروط المطلوبة في اقتراح تعديل الدستور في الحالتين لا تتجاوز تحديد المواد المقترح تعديلها ومبررات ذلك التعديل.

وتتضح أبرز صور المعاملة اللائحية التفضيلية لاقتراحات رئيس الجمهورية بتعديل الدستور على مقترحات الأعضاء في ثلاث نقاط رئيسية، هي:

- إلزام رئيس المجلس بالأمر بطبع الكتاب الوارد من رئيس الجمهورية بطلب التعديل والبيان المرفق به خلال ٢٤ ساعة من وروده للمجلس وتوزيعه على كافة الأعضاء دون أي بحث في مدى توافر الشروط الدستورية في الطلب. وفي المقابل أعطت اللائحة لرئيس المجلس سبعة أيام يقوم فيها مع مكتب المجلس ببحث توافر الشروط الدستورية في الطلب، وإخطار مقدميه لتصحيحه أو سحبه.
- إلزام المجلس بعقد جلسة خاصة خلال سبعة أيام من ورود طلب التعديل من رئيس الجمهورية يعرض فيها رئيس المجلس بنفسه على المجلس بيانًا شارحًا للطلب قبل أن يقرر إحالته إلى اللجنة العامة للمجلس. أما المقترحات الواردة من الأعضاء فلم تتقرر لها هذه الجلسة التي تعطي- مع سبق التوزيع الفوري على كافة الأعضاء- زخمًا إعلاميًّا وحشدًا سياسيًّا تحرم منه مقترحات الأعضاء التي يحيلها رئيس المجلس إلى اللجنة العامة دون إلزام بإخطار المجلس بالموضوع أو مضمونه.
- تلتزم اللجنة العامة بالانتهاء من إعداد تقريرها عن مقترحات الرئيس خلال ١٥ يومًا من إحالته إليها، وأن يتم تلاوة مشروع تقريرها في اجتماع يحضره ثلثا أعضائها على الأقل، وأن يحظى بموافقة أغلبية أعضائها بعد مناقشتهم له. أما في حالة مقترحات الأعضاء، فقد ألزمت اللائحة اللجنة العامة بإعادة البحث في توافر الشروط الدستورية في الطلب، والتي سبق أن بحثها رئيس ومكتب المجلس. فاذا رأت اللجنة عدم توافر هذه الشروط أعدت تقريرًا بذلك- دون اشتراط نصاب خاص في حضور الاجتماع أو تلاوة مشروع التقرير أمامه- يعرض على المجلس في أول جلسة تالية للفصل فيه بعد سماع مقرر اللجنة العامة وعشرة من مؤيدي الطلب وعشرة على الأقل من المعارضين له. أما إذا قررت اللجنة العامة أو قرر المجلس توافر الشروط الدستورية والإجرائية في طلب الأعضاء، فعندها فقط تستوي الإجراءات المتبعة مع اقتراح الأعضاء، واقتراح رئيس الجمهورية دون تمييز.

٢- غلبة التعامل الفردي على التعامل المؤسسي:

فقد تقرر حق تقديم اقتراح تعديل الدستور لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس الشعب بصفتهم الفردية. فلم يتحدث دستور ١٩٧١ عن خروج اقتراح تعديل الدستور المقدم من رئيس الجمهورية عن السلطة التنفيذية ككل، ولم يشر لقيام مجلس الوزراء بأي دور لمعاونة رئيس الجمهورية في طلب تعديل الدستور. كما لم يتناول مناقشة التعديل المقترح في مجلس الوزراء باعتباره قمة المؤسسة التنفيذية، ناهيك عن اشتراطه موافقة مجلس الوزراء على التعديل المقترح أو توقيع رئيسه مع رئيس الجمهورية على طلب التعديل.

وفي الجانب المقابل، تقرر نفس الحق لأعضاء مجلس الشعب بصفتهم الفردية من خلال طلب يحظى بتأييد ثلث الأعضاء على الأقل، ولم يدر في خلد القائمين على الأمر إمكانية أن يولد الاقتراح من إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب الممثلة بالمجلس، أو أن ينبع من إحدى اللجان النوعية بالمجلس، خاصة لجنة الشئون الدستورية والتشريعية المختصة في هذا المجال.

٣- تغليب البعد السياسي على البعد الفني:

فقد منح الاختصاص بالتعامل مع اقتراحات تعديل الدستور منذ ورودها إلى المجلس حتى إقرار المجلس أو رفضه لمبدا التعديل لرئيس المجلس ومكتبه ولجنته العامة، بحسب مصدر الاقتراح، وهي أجهزة سياسية بحكم الاختصاص والتشكيل وطريقة الاختيار. بينما أقصيت لجنة الشئون الدستورية والتشريعية صاحبة الاختصاص الفني في بحث المسائل القانونية والدستورية تمامًا في مرحلة النظر في مبدأ التعديل، ولم تظهر في الصورة إلا في المرحلة الثانية الخاصة بصياغة التعديلات المقترحة.

٤- اطلاق حرية تعديل الدستور دون قيود:

فقد خلا دستور ١٩٧١ من أي قيود على إمكانية تعديله، سواء لتحصين ذاته من التعديل خلال مدة معينة من إقراره، أو لتحصين بعض مواده المحورية التي تمس بنيته وأسسه من التعديل، أو لوضع شروط لضمان عدم انحراف التعديلات المقترحة بالدستور لتحقيق مكاسب خاصة للقابضين على زمام السلطة بالدولة.

٥- الخضوع التام لرغبات رئيس الدولة:

كانت المحصلة الطبيعية للمثالب السابقة هي خضوع مجلس الشعب التام لرغبات رئيس الجمهورية المتعلقة بتعديل الدستور. وتم ترجمة هذا الخضوع في ثلاثة تعديلات

أقرها المجلس على دستور ١٩٧١، أحدها عام ١٩٨٠ لصالح الرئيس السادات، واثنان منها عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ لصالح الرئيس السابق مبارك. فقد كان الهدف الأساسي من تعديل الدستور عام ١٩٨٠ هو التخلص من قيد «المرة الواحدة» الذي فرضته المادة ٧٧ من الدستور على حق رئيس الجمهورية في إعادة الترشح للرئاسة. غير أن الطريف في الأمر أنه بمجرد أن أعلن السادات عن رغبته في تعديل الدستور تقدم أعضاء مجلس الشعب بثلاثة اقتراحات تلبي رغبات الرئيس، تمت الموافقة عليها من حيث المبدأ في جلسة ١٩ يوليو ١٩٧٩، وفي جلسة ٣٠ أبريل ١٩٨٠ تمت موافقة المجلس على التعديل المقترح.[١] بينما استبعد المجلس اقتراحًا رابعًا بالتعديل تقدم به المستشار ممتاز نصار يطلب فيه تعديل حوالي ١٢ مادة من الدستور؛ لأنه لم يجد من يوقع عليه معه لأنه كان يسير في عكس الاتجاه الذي أشار إليه السادات.[٢]

وجاء تعديل الدستور في ٢٠٠٥ متعلقًا بالمادة ٧٦ من الدستور ليضفي طابعًا ديمقراطيًّا شكليًّا على عملية اختيار رئيس الجمهورية، لتتم من خلال انتخابات مقيدة معلومة النتيجة مسبقًا، بدلًا من نظام الانتخاب غير المباشر من جانب مجلس الشعب، وطرح المرشح في استفتاء شعبي. كما جاء تعديل الدستور عام ٢٠٠٧ باقتراح من الرئيس أيضًا لإجراء مجموعة من التعديلات التي تحكم من قبضة النظام وحزبه على مقدرات البلاد، وتمهد الأرض لتنفيذ سيناريو التوريث الذي أجهضته ثورة ٢٥ يناير ٢٠١٠، كما أجهض الاغتيال سيناريو «الاستمرار» الذي خطط له السادات بتعديل الدستور عام ١٩٨٠.

آليات الإصلاح والتطوير

هناك عدة مقترحات تستهدف تجاوز الإشكاليات التي تكتنف دور المجلس في تعديل الدستور، من أهمها:

١- <u>ترشيد الحق في تعديل الدستور:</u>

وذلك من خلال وضع ضوابط حاكمة لتقديم اقتراحات تعديل الدستور، تضمن الاستقرار للدستور الجديد من خلال نص يمنع تعديله لمدة محددة بعد إقراره لتكن خمس سنوات مثلًا. ووضع قيد مطلق يمنع تقديم أية اقتراحات من شأنها الانتقاص من الحقوق

(١) مضبطتا الجلستين ٧ و٨ بتاريخ ١٧- ١٨ يوليو ١٩٧٩، ومضبطة الجلسة ٧٧ بتاريخ ٣٠ أبريل ١٩٨٠.
(٢) محمد أبوريدة، الاستفتاء في الخبرة السياسية المصرية، مجلة قضايا برلمانية، العدد (٣١)، أكتوبر ١٩٩٩.

والحريات العامة الواردة بالدستور، أو المساس بشكل الدولة أو المقومات الأساسية لها.(١)

كما يقترح تقييد الحق في اقتراح أية تعديلات على مواد الدستور تستهدف تحقيق مصالح خاصة للقائمين على شئون الحكم، وذلك بالنص على عدم استفادة رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب القائم عند التعديل من أي تغيير يجري على الدستور متعلقًا بمدة ولايته أو حصاناته أو طريقة مساءلته. والنص على أن يعين راتب ومكافآت رئيس الجمهورية بقانون في بداية توليه السلطة لا يجوز أن يتم تغييره مرة أخرى طوال وجوده فيها، وذات الشيء بالنسبة لمجلس الشعب طوال فصله التشريعي.(٢)

٢- مأسسة اقتراحات تعديل الدستور:

وذلك من خلال النص في الدستور على ضرورة مناقشة اقتراحات تعديل الدستور التي يطلبها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء وضرورة موافقته عليها، وأن يكون طلب التعديل المرسل إلى المجلس موقعًا من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء معًا.

وأن تتيح لائحة مجلس الشعب للهيئات البرلمانية وللجان النوعية حق اقتراح تعديل الدستور، على ألا يقيد الطلب، ولا ينظر فيه المجلس إلا إذا حاز قبول ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

٣- معاملة موحدة لاقتراحات التعديل المختلفة:

وهو ما يعني إلغاء كافة مظاهر التفرقة القائمة بين اقتراحات التعديل التي يتقدم بها رئيس الجمهورية، وتلك التي تصدر من أعضاء مجلس الشعب، خاصة وأنها تفرقة غير مبررة لا دستوريًّا ولا منطقيًّا. فليس هناك أي منطق للحفاوة المبالغ فيها بطلب صادر عن رئيس الجمهورية لا يتضمن سوى أرقام المواد المقترح تعديلها والمبررات التي يراها لذلك، وتفضيله على نظير له موقع عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل بذات الشروط والصفة.

٤- إلغاء دور رئيس المجلس ولجنته العامة في هذا الشأن:

فوظيفة رئيس المجلس هي إدارة المجلس وفقًا للائحته وإرادة أعضائه. وليس من اللائق أن يعمل رئيس المجلس كمحامٍ للدفاع عن اقتراح رئيس الجمهورية بتعديل الدستور، فهي

---

(١) انظر المادة ١٧٨ من دستور الجزائر لعام ١٩٩٦

(٢) تضمنت المادة ٥٦ من دستوري ١٩٢٣ و١٩٣٠ نصًّا يطبق هذه القاعدة على مخصصات الملك والأسرة الحاكمة قبل ثورة ١٩٥٢.

مهمة يجب أن تنتدب الحكومة من يتولى القيام بها. كما لا يصح أن يتولى رئيس المجلس أو مكتبه أي عمل يتجاوز النواحي الإدارية في التعامل مع اقتراحات التعديل المقدمة من الأعضاء، ويجب أن يقتصر دوره على إحالته إلى الأجهزة المختصة بفحصه من الناحية الفنية والدستورية كما هو الحال مع اقتراحات الرئيس.

كذلك يجب أن تناط مهمة فحص ودراسة اقتراحات تعديل الدستور بلجنة الشئون الدستورية والتشريعية باعتبارها اللجنة صاحبة الاختصاص والخبرة في هذا المجال، وليس اللجنة العامة للمجلس بتشكيلها السياسي. ويمكن هنا أن يتم النص على تشكيل خاص للجنة الشئون الدستورية والتشريعية يشبه تشكيل لجنة الخطة والموازنة خلال مناقشتها للموازنات والحسابات الختامية، بحيث ينضم إلى عضوية اللجنة الدستورية والتشريعية كافة رؤساء اللجان النوعية الأخرى وممثلو الهيئات البرلمانية بالمجلس، ويتمتعوا بكافة حقوق العضوية في اللجنة لحين اتخاذ قرار بشأن التعديل الدستوري المقترح.

٥- تطوير قواعد الاستفتاء على تعديل الدستور:

ويقترح هنا أن يتم النص على إتاحة فترة زمنية مناسبة بين انتهاء الجلس من إقرار التعديل الدستوري وطرحه لاستفتاء الشعب عليه. وأن تخصص مساحات كافية في كافة وسائل الإعلام والصحف الحكومية والخاصة لشرح التعديلات وتوعية المواطنين بمضمونها لمساعدتهم في اتخاذ رأيهم بشأنها عن بينة.

كما يفضل أن يخصص سؤال مستقل لكل باب من أبواب الدستور إذا كان تعلق الاستفتاء بمشروع دستور جديد أو بعدد كبير من مواده، وأن يتم الاستفتاء على كل مادة مطروحة للتعديل في سؤال مستقل إذا تعلق التعديل بعدد محدود من مواد الدستور. كما يجب الإسراع في تطبيق نظام التصويت الإلكتروني ليتاح لكل مواطن المشاركة في الاستفتاء حيثما كان على أرض الوطن، وأن يتم تنظيم مشاركة المصريين بالخارج في الاستفتاء بحيث تخرج النتائج لاحقة لموعد الاستفتاء داخل مصر لتجنب تأثيرها في آراء المواطنين في الداخل.

٢- دور المجلس إزاء مقترحات القوانين:

اختصت المادة ١٠٩ من دستور ١٩٧١ كلًّا من رئيس الجمهورية وعضو مجلس الشعب دون سواهم بحق اقتراح التشريع. وتسمى مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس الشعب باسم «اقتراح بمشروع قانون»، وذلك تمييزًا لها عن «مشروعات القوانين» التي

تتقدم بها الحكومة إلى المجلس. غير أن التمييز بين النوعين من مقترحات القوانين لا يتوقف على المسمى فقط، وإنما يمتد كذلك إلى الإجراءات التي يتبعها المجلس حيال كل منها.

التحديات القانونية والعملية

١- هيمنة المقترحات الحكومية على مقترحات الأعضاء:

أصبحت اعتمادية البرلمان على السلطة التنفيذية في إمداده بمقترحات القوانين التي تمثل وقود النشاط التشريعي ظاهرة ملموسة بصورة واضحة على مستوى العالم. وكاد الدور التشريعيس للبرلمان في كثير من دول العالم أن ينحصر في ملاحقة ما تقدمه له الحكومة من مقترحات قوانين بالدراسة والمناقشة والتعديل فيها وإقرارها غالبًا أو رفضها في أحيانٍ نادرة.

وفي المقابل، تقلصت نسبة القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية التي جاءت بمبادرة من أعضائها. وعرفت كافة برلمانات العالم بنسب متفاوتة انخفاض عدد مقترحات القوانين التي يبادر النواب بتقديمها، ناهيك عن التدني الحاد في نسبة ما يمر من هذه المقترحات عبر الإجراءات التشريعية التي يحددها كل برلمان ليخرج في النهاية قانونًا يحمل بصمات السلطة التشريعية من الألف إلى الياء.

وترجع كافة التحليلات هيمنة المبادرات التشريعية الحكومية على العمل التشريعي إلى الفارق الهائل فيما تملكه الحكومة من خبرات فنية وتشريعية متخصصة، وما يتوافر لها من خبرة واقعية ومعلومات أكثر مصداقية مقارنة بما هو متاح لأعضاء البرلمان. وهذا التحليل ينطبق تمامًا في الحالة المصرية.

غير أن هناك عاملًا آخر يسهم في تعزيز هيمنة المقترحات الحكومية، وتهميش مساهمة مقترحات الأعضاء في النشاط التشريعي لمجلس الشعب. ويتمثل هذا العامل في تلك المعاملة التفضيلية المتميزة التي يضمنها الإطار القانوني الحاكم للنشاط التشريعي لمجلس الشعب لصالح مشروعات القوانين، التي تقدمها الحكومة في مواجهة الاقتراحات بمشروعات قوانين التي يتقدم بها الأعضاء، والتي تتلخص في أربع نقاط أساسية:

- فرض على الاقتراحات بمشروعات قوانين أن تخضع للدراسة من جانب رئيس المجلس، والإحالة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لدراستها قبل عرضها على المجلس ليحيلها إلى اللجنة المختصة، في حين أن مشروعات

القوانين قد أعفيت من هذين الشرطين لتحال مباشرة إلى اللجنة المختصة. وفي واقع الأمر، يمكن القول إن هاتين المرحلتين ينطويان على قدر كبير من الازدواجية في إخضاع الاقتراحات بمشروعات قوانين للدراسة من جانب رئيس المجلس ولجنة الاقتراحات والشكاوى للبحث في ذات النواحي تقريبًا، في حين أنه يكفي أن يخضع الاقتراح للدراسة مرة واحدة قبل النظر في إحالته إلى اللجنة المختصة.

- في حين ألزمت اللائحة الداخلية رئيسَ المجلس بإخطار المجلس بما يرد إليه من مشروعات قوانين في أول جلسة تالية ليحيلها إلى اللجنة المختصة، بل وأعطته الحق في إحالتها ثم إخطار المجلس بذلك في أول جلسة، فإنها لم تلزم رئيس المجلس بذلك حيال الاقتراحات بمشروعات قوانين التي يتقدم بها الأعضاء، بما يتيح الفرصة لتأخير بعض الاقتراحات أو حتى تجاهلها بالكامل.
- أن اللائحة قد أعطت الأولوية لمشروع القانون؛ ليكون هو أساس المناقشة في اللجنة إذا وجدت معه اقتراحات بمشروعات قوانين تعالج نفس الموضوع وتتفق معه في المبدأ.
- أن الدستور قد منع تقديم الاقتراح بمشروع قانون الذي يرفضه المجلس، أو يسقط لسبب آخر في ذات دور الانعقاد، ولم يمنع ذلك بالنسبة لمشروعات القوانين.(١)

٢- محدودية الدعم الفني التشريعي المقدم للأعضاء:

يرتبط أداء عضو البرلمان في كافة برلمانات العالم بمقدار ما يناله من دعم فني يساعده في الاضطلاع بدوره التشريعي والرقابي في المجلس. وتختلف صور الدعم الفني المتاحة لعضو البرلمان من دولة إلى أخرى. فبعض الدول تأخذ بنظام «المساعد البرلماني» Parliamentary Agent، والبعض الآخر ينشئ كيانًا مؤسسيًّا مستقلًّا لتقديم الدراسات والمعلومات والعون الفني لعضو البرلمان، إلى غير ذلك من النماذج المتعددة.

---

(١) محمد أبوريدة، الاقتراح بمشروع قانون بين النظرية والتطبيق، مجلة قضايا برلمانية، العدد (٧)، أكتوبر ١٩٩٧. وأيضًا:

د. عزة وهبي، الأداء التشريعي للمجالس التشريعية العربية، في: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت: مجلس النواب اللبناني، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٣.

أما عضو مجلس الشعب المصري، فإن ما يلقاه من دعم فني خلال ممارسة دوره التشريعي يتميز بالمحدودية، وعدم الانتظام وعدم الموضوعية. فليست كل الأحزاب الممثلة في المجلس قادرة على تقديم العون الفني التشريعي لأعضائها، سواء لنقص الإمكانات البشرية أو المادية، أو لضعف الأطر التنظيمية الحاكمة لعملها. كما أن ما تتيحه الأجهزة المختلفة في الأمانة العامة للمجلس من عون تشريعي للأعضاء يتسم بالمحدودية الشديدة والانتقائية. كما أن دور أمانات اللجان في تقديم العون التشريعي لأعضاء اللجنة يقصر بشدة عما يجب أن يكون عليه. يضاف إلى ذلك عدم وجود آلية منظمة لتوصيل وجهات نظر النقابات واتحادات وجمعيات الأعمال والجمعيات الأهلية وغيرها من منظمات المجتمع المدني بشأن تشريع معين إلى البرلمان وأعضائه.

ولا شك أن ذلك يؤثر بشدة على الأداء التشريعي للنواب من غير المتخصصين وذوي الخبرة في قدرتهم على استيعاب ومناقشة واقتراح تعديل التشريعات المقدمة من الحكومة، ناهيك عن تأثير افتقاد العضو للدعم الفني عند إقدامه على تقديم اقتراح بمشروع قانون يشترط فيه أن يقدم مصوغًا في مواد ومرفق به مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها.

٣- صعوبة الوصول إلى المعلومات الموثوقة:

من غير المتصور أن يقوم عضو البرلمان بدور تشريعي فاعل دون أن تتوافر له معلومات كافية ودقيقة ورسمية. فبدون هذه المعلومات لن يتمكن النائب من المشاركة بفاعلية في مناقش وإقرار ما تتقدم به الحكومة من مشروعات قوانين، ولن يكون قادرًا على معرفة مجالات النقص التشريعي التي تحتاج إلى مبادرة تشريعية منه. والواقع أن هناك فجوة معلوماتية واسعة يعاني منها البرلمان كمؤسسة في قيامه بالأدوار المنوطة به؛ لأن البرلمان لا يمتلك أجهزته الخاصة لإمداده بالمعلومات المتوفرة محليًّا ودوليًّا. ومع كل الشكوك التي تحيط بدقة وكفاية وكفاءة أجهزة المعلومات التي تملكها الحكومة، ورغم وجود النصوص القانونية التي تلزم الحكومة بتقديم هذه المعلومات إلى المجلس متى طلبها(١)، فإن الواقع العملي يشهد بعدم حرص المجلس على الإلحاح في الطلب أو حرص الحكومة على الوفاء بالالتزام.

(١) المواد ٧٦ إلى ٨١ من اللائحة الداخلية للمجلس.

٤- محدودية الدور التشريعي للجان المجلس:

يكفل الإطار القانوني المنظم للدور التشريعي للجان البرلمانية أن تكون هي المطبخ التشريعي الأول الذي تدور فيه النقاشات المتعمقة للمقترحات التشريعية. كما أن اللجان هي الساحة الرحبة التي يستدعى إليها الخبراء والمختصون وأصحاب المصالح والمخاطبون بالمقترح التشريعي؛ ليعرضوا رأيهم بحرية في وجود مسئولي الحكومة وخبرائها. ويجري هذا التفاعل تحت سمع وبصر أعضاء اللجنة وبمشاركتهم القوية في الخروج بالمقترح التشريعي في أفضل صياغة تحقق الهدف منه، وتوازن بين مصالح كافة الأطراف المعنية به.

وقد أناطت اللائحة الداخلية للمجلس باللجان النوعية دورًا هامًّا في مجال تقصي آثار تطبيق القوانين، والحق في التقدم باقتراحات تشريعية لسد ما تراه من نقص تشريعي. فقد أوجبت المادة ٤٨ من اللائحة على كل لجنة من اللجان النوعية أن تتقصى آثار تطبيق القوانين العامة التي تمس مصالح الجماهير الأساسية والمتعلقة بنطاق اختصاصها، وتبحث مدى اتفاق القرارات المنفذة لها مع أهداف القانون، وعليها أن تقدم تقريرًا إلى رئيس المجلس بنتائج متابعتها والاقتراحات التي تراها في هذا الشأن.

كما أعطت المادة ٤٧ من اللائحة لكل لجنة من لجان المجلس الحق في اقتراح القوانين، وأعفت ما تتقدم به من اقتراحات تشريعية من العرض على لجنة الاقتراحات والشكاوى؛ حيث تعرض على المجلس مباشرة، فإذا قرر جواز نظرها تحال مباشرة إلى اللجنة المختصة، أو إلى لجنة خاصة.

ودعمًا لدور اللجنة الهام في هذا الصدد، نصت اللائحة الداخلية للمجلس على أن تكون لكل لجنة من اللجان النوعية للمجلس أمانة فنية تتشكل من أمين، وعددٍ كافٍ من الباحثين المتخصصين وغيرهم من العاملين بالأمانة العامة للمجلس، ويشرف على هذه الأمانة أمين سر اللجنة. ويفترض أن تتولى أمانة اللجنة إدارة العمل الفني بها، ومعاونة الأعضاء في القيام بدورهم التشريعي والرقابي داخل اللجنة، وتزويدهم بما يتاح لهم من بيانات ومعلومات ودراسات ووثائق تتصل بالموضوع محل المناقشة.

كما منحت اللائحة التنفيذية للمجلس للجان النوعية عددًا من السلطات والمزايا التي تعينها على القيام بهذا الدور بكفاءة، ومن أهمها:

- من حق اللجنة أن تستعين في عملها بالمستشارين والمتخصصين، وغيرهم من الخبراء الذين تقرر ضرورة الاستعانة بهم.
- ولها أن تطلب جميع الدراسات والأبحاث والمعلومات والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق، التي اعتمدت عليها الحكومة في إعداد المشروع، أو ذات الصلة بالموضوع.
- وللجنة أن تطلب حضور الخبراء والفنيين والأخصائيين، الذين أسهموا إعداد المشروع لشرحه، والرد على أي استفسارات للجنة بشأنه.
- لكل لجنة الحق في دعوة ممثلين عن مختلف الجهات والجماعات والنقابات والجمعيات وغيرها من الكيانات القانونية، ومؤسسات المجتمع المدني المعنية بمشروع القانون محل المناقشة في اللجنة لحضور اجتماعاتها، والاستماع إلى وجهات نظرها بشأن مشروع القانون المعني، سواء خلال الاجتماعات الخاصة بمناقشة التشريع المقترح، أو من خلال عقد جلسات استماع خاصة للتعرف على رؤية هذه المنظمات بشأن التشريع المعروض.
- لكل لجنة من لجان المجلس أن تحصل على كافة البيانات والمعلومات والوثائق، التي تتعلق بالموضوعات المحالة إليها من أية جهة رسمية أو عامة، وعليها أن تجمع ما يلزم منها لتمكين المجلس وأعضائه من تكوين رأيهم في الموضوع على أسس موضوعية سليمة عند مناقشته. ويجوز أن تقوم لجان المجلس بزيارات ميدانية تتعلق بفحص موضوع محال إليها بعد موافقة مكتب المجلس، ويتحمل المجلس في هذه الحالة بالنفقات اللازمة.
- يحيل رئيس المجلس إلى اللجان المختصة جميع البيانات والأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوعات المحالة إليها، ويجوز لأعضاء اللجنة الاطّلاع عليها وأخذ صورة منها، كما يجوز ذلك لأي عضو بالمجلس بموافقة رئيس اللجنة.
- يودع كل وزير أمانة اللجنة المختصة خلال شهر من بداية كل دور انعقاد عادي للمجلس- وكلما طلب رئيسها ذلك- عدة نسخ من القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للشئون الداخلة في اختصاص اللجنة والمنظمة للوزارة ذات الشأن وفروعها، والأجهزة التابعة لها، أو التي تخضع لإشرافها، وكذلك التقارير والبيانات الإحصائية المنشورة

المتعلقة بنشاط هذه الوزارة، وغير ذلك من القرارات واللوائح التنظيمية والتقارير والوثائق، التي تلزم لمعاونة أعضاء اللجنة على الإلمام التام باختصاص الوزارة المذكورة، ونشاطها، ونظام سير العمل فيها.

- لكل لجنة من لجان المجلس أن تطلب من أي وزير معلومات أو إيضاحات عن نشاط وزارته، أو فروعها، أو الهيئات، أو المؤسسات، أو الأجهزة التي تشرف عليها، وللعضو عن طريق لجنته، أو اللجنة المختصة أن يطلب المعلومات، أو البيانات التي تمكنه من دراسة موضوع معين يتعلق بمباشرته لمسئولياته البرلمانية. وعلى الحكومة أن تجيب على طلب البيانات والمعلومات خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يومًا من تاريخ وصول إخطار رئيس المجلس.
- يجوز لأي لجنة- بموافقة رئيس المجلس- أن تطلب رأي إحدى اللجان الأخرى بالمجلس للاستئناس به في مناقشة موضوع معروض عليها. كما يحق لها أن تستعين برأي لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالمجلس في المسائل القانونية، وضبط صياغة ما يعرض عليها من مشروعات قوانين، أو اقتراحات بمشروعات قوانين.

ورغم كل هذه الصلاحيات والإمكانات المتاحة للجان للقيام بدور تشريعي فاعل، فإن الواقع يكشف عن عدم توظيف هذا الدور بالشكل المطلوب. وذلك باستثناء الشهور القليلة التي قضاها مجلس ٢٠١٢، الذي وظف إمكانات اللجان النوعية في اقتراح التشريعات التي تراخت الحكومة في تقديمها إلى المجلس.

٥- نقل العمل التشريعي الرئيسي إلى الجلسة العامة:

أدى التنظيم القانوني لكيفية تعامل المجلس مع ما يقدم إليه من مقترحات تشريعية- حكومية أو من الأعضاء- إلى تركز العمل التشريعي الرئيسي حول هذه المقترحات في الجلسة العامة للمجلس، بدلًا من أن تكون اللجان النوعية هي ساحته الرئيسية باعتبارها بيت الخبرة المتخصص فيما يطرح أمامها من مقترحات تشريعية، وما يتاح لها من إمكانيات بشرية ومعلوماتية عرضنا لها في البند السابق، والأهم من ذلك قدرتها على تخصيص مساحات زمنية واسعة لنظر المشروع لا يمكن أن تتاح في الجلسة العامة للمجلس.

ساهم في هذا الوضع المقلوب عدم إلزام اللائحة للأعضاء بتقديم ما لديهم من تعديلات فيما تناقشه اللجان من مقترحات تشريعية إلى اللجنة المختصة خلال نظرها له وقبل إعداد وطبع تقريرها بشأنه. وانحصر تنظيم هذا الأمر على اشتراط تقدم الأعضاء بما لديهم من تعديلات على مقترحات القوانين قبل الجلسة المحددة لمناقشتها ب٢٤ ساعة على الأقل، مع فتح الباب لإمكانية تقديم التعديلات مباشرة خلال جلسة المناقشة ذاتها. ورغم النص عل أن تحال التعديلات المقترحة إلى اللجنة لبحثها، وعرض رايها فيها من خلال المقرر، إلا أن ذلك النص محدود الجدوى بعد أن حسمت اللجنة رأيها في المشروع وأنهت اجتماعاتها بشأنه.

كما أن افتقاد المناقشات في اللجان للوهج الإعلامي المتوفر لجلسات المجلس، وعدم النص على تضمين اقتراحات الأعضاء بالتعديل في تقرير اللجنة حول مشروع القانون، وتسجيل ما يطرح في الجلسة من تعديلات ومناقشات في مضبطة المجلس كوثيقة تاريخية دائمة، كل ذلك يغري الأعضاء بنقل المناقشات الجدية حول مشروع القانون إلى قاعة المجلس بدلًا من جعل اللجان المختصة ساحتها الأرحب.

آليات الإصلاح والتطوير

يحتاج تجاوز التحديات القانونية والعملية التي تواجه دور المجلس حيال مقترحات القوانين إلى تبني حزمة من الإجراءات القانونية والعملية، من أهمها ما يلي:

١- تطوير آليات الدعم الفني التشريعي المتاحة للأعضاء، وذلك من خلال العمل على توفير المعلومة الموثقة والمساندة الفنية المتخصصة للأعضاء خلال دراستهم لأي موضوع يتعلق بدورهم التشريعي سواء كان الهدف منه إعداد اقتراح بمشروع قانون، أو دراسة كيفية التعامل مع مشروع قانون مقدم من الحكومة. ومن المقترح هنا ما يلي:

- تفعيل دور اللجان في تقديم الدعم الفني التشريعي للأعضاء، كل فيما يدخل في نطاق اختصاصها من تشريعات. والتدقيق في اختيار الباحثين والخبراء العاملين باللجنة، وحسن تدريبهم، وقيادتهم لخدمة الأعضاء في هذه الموضوعات، والإصرار على الاستفادة من الحقوق والسلطات الواسعة، التي أتاحتها لائحة المجلس للجان في هذا الخصوص.

- إنشاء إدارة أو جهاز فني متخصص يعمل كمساعد أو مستشار لأعضاء المجلس في مجال التشريع، توكل إليه مهمة تقديم المساعدة للأعضاء في دراسة ما يراه العضو من نقص تشريعي في قانون معين، أو ثغرة قانونية تحتاج إلى علاج تشريعي، أو مشكلة اجتماعية تحتاج إلى تنظيم تشريعي، ويتولى هذا الكيان تقديم دراسة فنية متخصصة للعضو في الموضوع الذي يقترحه توضح له طبيعة المشكلة وما بها من نقص أو تناقض تشريعي، وكيفية معالجتها تشريعيًّا في دول أخرى. كما يكون لها معاونة العضو في ترجمة أفكاره وصياغتها في صورة مقترح تشريعي يحقق الغاية التي يستهدفها العضو.
- إنشاء لجنة برلمانية خاصة في بداية كل فصل تشريعي يكون نصف أعضائها من المتخصصين وذوي الخبرة بالعمل القانوني والتشريعي من أعضاء المجلس، بينما يتم اختيار النصف الباقي من كبار رجال القضاء السابقين وأستاذة القانون وكبار المحامين. وتكون مهمة اللجنة دراسة سبل تنقية وتحديث التشريعات المصرية، وإعداد مقترحات فنية تتاح للجان المجلس وأعضائه.
- إنشاء قاعدة بيانات حديثة تتضمن كافة القوانين واللوائح والقرارات الإدارية القائمة في مصر، وكافة أحكام المحاكم، وكافة الدراسات القانونية والتشريعية المتاحة. كما يتم تضمينها ما يمكن الحصول عليه من تشريعات مقارنة أو دراسات متخصصة في هذا المجال. وأن يتم تصميمها بطريقة تتيح التعامل السهل للأعضاء معها بصورة تضمن استفادتهم بها في عملهم التشريعي. ويكون الوصول لهذه القاعدة متاحًا لكافة الأعضاء والعاملين بالمجلس سواء داخل المجلس أو خارجه.

٢- زيادة قدرة المجلس على اقتراح القوانين، ولكي يمكن تحقيق ذلك يقترح الآتي:

- تخفيف القيود القائمة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء بحيث يتاح للعضو التقدم بتصور مدروس للمواد التي يقترح أن يتم

تعديلها في قانون معين، أو الثغرة أو المشكلة التي يرى أنها تحتاج إلى معالجة تشريعية، دون أن يطلب منه صياغة اقتراحه في مواد ومذكرة إيضاحية فنية بالضرورة. كما يجب إلغاء دور رئيس المجلس في مراجعة الاقتراحات بمشروعات قوانين، وقصر الاختصاص على لجنة الاقتراحات لدراسة جدوى الاقتراح وقانونيته، وطلب رأي الحكومة كتابة بشأنه، على أن تعد تقريرًا برأيها فيه خلال ١٥ يومًا على الأكثر يعرض على المجلس في أول أسبوع جلسات تالية، فإذا وافق المجلس على الاقتراح يحيله إلى اللجنة المختصة لدراسته، ويتاح نصه لكافة الأعضاء لتقديم ما يرونه من تعديلات عليه إلى اللجنة، ويشاركوا في مناقشته.

- تفعيل دور اللجان في تقديم مقترحات القوانين للاستفادة من الميزة التي قررتها لها اللائحة في هذا الشأن، وتوظيف الإمكانات الفنية والبشرية المتخصصة المتاحة لها للخروج بمقترح تشريعي جماعي مدروس.
- تقنين حق الهيئات البرلمانية في تقديم مقترحات تشريعية، لتوظيف الإمكانات الفنية والبشرية المتاحة لدى الأحزاب في المجال التشريعي، والإفادة مما قد يتاح لها من اتصالات واسعة مع التنظيمات النقابية ومؤسسات المجتمع المدني.

٣- تحسين قدرة الأعضاء على مناقشة مقترحات القوانين، وهو هدف يستفيد مما سبق أن أشرنا إليه بشأن تدريب الأعضاء وتحسين ما يتاح لهم من دعم فني، كما يتطلب مجموعة من الإجراءات الأخرى، من أهمها ما يأتي:

- ضرورة إخطار المجلس بكافة ما يرد من الحكومة من مشروعات قوانين في أول جلسة تالية لورودها، أما الاقتراحات بمشروعات قوانين فيتحقق لها ذلك بموافقة المجلس على إحالتها إلى اللجنة المختصة بعد نظر تقرير لجنة الاقتراحات والشكاوى بشأنها. وفي الحالتين يجب أن تتاح نصوص المقترح التشريعي وملحقاته- ورقيًّا أو إلكترونيًّا- لكافة الأعضاء فورًا؛ ليتمكنوا من دراستها والمشاركة في مناقشتها بفاعلية.

- عدم الاكتفاء بالمذكرة الإيضاحية التي تقدمها الحكومة مع كل مشروع قانون تحيله إلى المجلس. وإلزامها بأن ترفق بكل مشروع قانون تقدمه إلى المجلس كافة الدراسات والأبحاث والمعلومات والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق، التي اعتمدت عليها في إعداد المشروع. وهذا حق غير مفعل تتيحه اللائحة الداخلية القائمة لكل لجنة إذا طلبته من الحكومة.
- إلزام أمانة كل لجنة من لجان المجلس- بالتعاون مع جهاز الدعم الفني التشريعي المشار إليه سابقًا- بإعداد دراسة فنية وافية تتضمن ملخصًا لما تحويه بشأن كل مقترح تشريعي يحال إليها. وتلتزم بأن تتيحها لكافة الأعضاء قبل بدء المناقشة في المقترح بوقت مناسب. ويمكن أن يستثنى من ذلك المقترحات التشريعية التي تقتصر على عدد محدود من المواد غير المحورية، أو تلك التي تنظر بطريق الاستعجال.
- إتاحة الوقت الكافي أمام الأعضاء لدراسة المقترحات التشريعية قبل البدء في مناقشتها. وإعادة النظر في قواعد استعجال النظر في التشريعات بحيث يتم النص عليه في خطاب الإحالة من الحكومة أو في تقرير اللجنة المعنية ويخضع لموافقة المجلس.(١) ويجب ألا يتعارض استعجال النظر مع ضرورة إتاحة الوقت المناسب للأعضاء لدراسة المقترح التشريعي، وهو ما يقتضي حظر البدء في مناقشة أي مقترح تشريعي في لجان المجلس قبل مرور ٢٤ ساعة على الأقل على إخطار الأعضاء به في الجلسة، وإتاحة نصوصه ومرفقاته لهم. وحظر البدء في مناقشة تقرير اللجنة بشأن أي مقترح تشريعي في المجلس إلا بعد مرور ٢٤ ساعة على الأقل من إتاحة التقرير لأعضاء المجلس.
- تفعيل الآليات المتاحة للجان في عقد جلسات استماع، وطلب حضور الخبراء والفنيين والأخصائيين، الذين أسهموا إعداد المشروع لشرحه

(١) أخذ بذلك الدستور اللبناني في مادته ٥٨، والدستور الكويتي في مادته ١٨١.

للأعضاء، ودعوة ممثلي النقابات والمجتمع المدني، إلى غير ذلك من الوسائل التي تساعد الأعضاء في الوقوف على مختلف جوانب المقترح التشريعي وآثاره؛ ليسهل عليهم اتخاذ قرار بشأنه.

٤- تركيز المناقشات التشريعية الرئيسية في اللجان بدلًا من الجلسة العامة، وهو ما يقتضي إعادة النظر في الإطار الحالي الذي ينظم دور اللجان في مناقشات المقترحات التشريعية، وذلك من خلال الآتي:

- نقل الاختصاص بتلقي طلبات الأعضاء بالتعديل على المقترحات التشريعية من رئيس المجلس إلى رئيس اللجنة التي تنظر المقترح، حتى تتاح الفرصة لدراسة هذه التعديلات في اللجنة خلال مناقشة المشروع. ويجب إلزام اللجان بأن ترفق ما قدم إليها من اقتراحات بالتعديل ضمن التقرير الذي تقدمه إلى المجلس حول المقترح التشريعي. وأن تبدأ المناقشة في المواد في قاعة المجلس بعرض المقرر للتعديلات المقدمة، ورأي اللجنة في كل منها، ولا تعطى الكلمة لمقدم الاقتراح إلا إذا كان مختلفًا مع رأي اللجنة بشأن اقتراحه.
- إحالة كافة طلبات التعديل التي تقدم على المشروع خلال مناقشته في المجلس إلى اللجنة مرة أخرى، كقاعدة عامة. والتضييق إلى أبعد حد على تقديم الاقتراحات الشفوية خلال الجلسة إلا ما يتعلق منها بضبط الصياغة أو تناسق مواد المشروع.
- إلزام اللجنة بأن تضمن تقريرها بشأن المقترح التشريعي كافة الآراء التي أبديت خلال المناقشات سواء كانت مؤيدة أو معارضة، وأن تقدم بيانًا إحصائيًّا بعدد المؤيدين والمعارضين، وتثبت للمعارضين وجهات نظرهم وحججهم التي أقاموا عليها آراءهم.

٥- التمييز بين القوانين الأساسية والقوانين العادية: ميزت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب مرتين بين القوانين الأساسية وغيرها من القوانين. جاءت المرة الأولى في الفقرة الثانية من المادة ٦٥ التي نصت «وتعد محاضر كاملة لمناقشات لجان المجلس

في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين، والقرارات بقوانين المكملة للدستور، والتعديلات الجوهرية الهامة في القوانين الأساسية، وفي الموضوعات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية الهامة، وذلك بموافقة أغلبية أعضاء اللجنة، أو بناء على طلب رئيس المجلس أو الحكومة. ولرئيس المجلس أن يقرر طبع هذه المحاضر، ونشرها بالطريقة المناسبة».

أما المرة الثانية التي أشارت فيه اللائحة إلى القوانين الأساسية، فجاءت في الفقرة الأولى من المادة ١٤٦ التي نصت «يجب تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا كان متعلقًا بمشروعات القوانين المكملة للدستور، أو القوانين الأساسية، أو إذا كان التقرير يتضمن رأيًا مخالفًا لرأي أغلبية اللجنة».

غير أن اللائحة الداخلية للمجلس لم تحدد ما عنته «بالقانون الأساسي»، خاصة وأنه من الواضح أنها لم تقصد به أن يكون هو القانون المكمل للدستور. كما لم تقرر اللائحة معاملة تشريعية خاصة للقانون الأساسي سوى في الحالتين المذكورتين.

ونحن نقترح هنا أن يتم اعتبار القوانين الأساسية هي القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها حصرًا في المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١. ونظرًا لحساسية هذه القوانين، ومساسها بالحقوق والحريات العامة، وتنظيم المؤسسات الفاعلة في المجتمع؛ فإننا نرى أن تتقرر لها معاملة تشريعية خاصة تتميز على التشريعات العادية في عدة نقاط،[١] هي:

- لا يجوز إقرارها أو تعديلها إلا من جانب البرلمان، وفي وجوده.
- لا يجوز أن تناقش بطريق الاستعجال[٢].
- يجب لإقرارها موافقة ثلثي أعضاء المجلس على الأقل.
- لا تصدر إلا بعد مراجعتها من قبل المحكمة الدستورية العليا؛ لإقرار مطابقتها للدستور.

---

(١) أخذ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بالتفرقة بين القوانين العادية والأساسية، وقررت المادة ٤٦ منه معاملة خاصة للقوانين الأساسية. وعنها أخذت دساتير الدول المرتبطة بالثقافة الفرنسية مثل: موريتانيا (قانون نظامي)، والجزائر(قانون عضوي)، والمغرب (قانون تنظيمي).

(٢) نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على عدم جواز طرحها للتصويت في المجلس قبل مضي ١٥ يومًا من إيداعها لديه.

٣- دور المجلس إزاء القرارات بقوانين:

لم يعترف دستورَي مصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ لرئيس الدولة بالحق في إصدار قرارات لها قوة القانون إلا في حالة غيبة البرلمان، سواء فيما بين أدوار الانعقاد أو في حالة الحل. ثم جاء دستوري ١٩٥٦ و١٩٦٤ ليضيفا حالة جديدة هي حالة تفويض البرلمان رئيس الدولة في ذلك. ثم جاءت المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لتخلق حالة جديدة أخرى هي حالة قيام خطر حالٍّ وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، وهي حالة تضاف إلى حالة التفويض المنظمة بالمادة ١٠٨ وحالة الغيبة المنظمة بالمادة ١٤٧.

والواقع أنه لم يعد من المقبول الحديث عن إمكانية سماح دستور ما بعد ثورة ٢٥ يناير للبرلمان بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بأي حال. مع إدراكنا لضرورة إيجاد مخرج مناسب للحاجة لإصدار التعريفة الجمركية، وتعديلها بقرار ينفذ بصورة فورية لمنع الاستغلال والتربح. كما أن الحالة التي ابتدعتها المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تحتاج لأكثر من إعلان حالة الطوارئ التي نظمتها المادة ١٤٨ من ذات الدستور.

أما الحالة التي لا مجال للتخلي عنها فهي حالة غيبة المجلس باعتبارها حالة اضطرارية تحتم وجود من يقوم مقام السلطة التشريعية في غيبتها إذا ما دعت الضرورة لذلك. ونرى أن ينحصر حق رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة حل المجلس فقط، وتعرض حتماً على المجلس التالي في أول جلسة تالية لجلساته الإجرائية ليتخذ فيها قراره. أما إذا استلزمت المصلحة إصدار قانون فيما بين أدوار انعقاد المجلس، فيجب على رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى انعقاد غير عادي؛ لمناقشة وإقرار ذلك المشروع.

٤- دور المجلس في المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

جرى العرف الدستوري المصري منذ دستور ١٩٢٣ على أن يعهد إلى السلطة التنفيذية بمهمة إبرام المعاهدات وإبلاغها إلى البرلمان مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها، ونشرها وفقًا للأوضاع المقررة. غير أن كافة الدساتير المصرية اشترطت ضرورة الحصول على موافقة البرلمان على فئة معينة من المعاهدات والاتفاقيات قبل إصدارها ودخولها حيز التنفيذ.

وقد اتفقت الدساتير المصرية جميعًا في أن تضع ضمن الفئة الأخيرة معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات، التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئًا من النفقات غير الواردة في الموازنة. غير أن دستوري ١٩٢٣ و١٩٣٠ أضافا إليها تلك المعاهدات التي تمس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة. كما وضعا شرطًا مهمًّا يحظر أن تتضمن أي معاهدة شروطًا سرية تناقض شروطها المعلنة. وأضاف مشروع دستور ١٩٥٤ إلى هذه الفئة أي معاهدة يكون فيها تعديل للقوانين المصرية الداخلية.(١)

وقد كشفت الخبرة العملية أن استبعاد الجانب الأعظم من الاتفاقيات والمعاهدات من سلطة البرلمان بالبحث والإقرار؛ قد حدَّ من دوره في هذا المجال إلى حد كبير، خاصة أن كافة الدساتير المصرية قد اتفقت على قصر حق البرلمان حيال الاتفاقيات والمعاهدات على القبول أو الرفض أو التأجيل دون أن يكون له حق التعديل في مواد الاتفاقية. كما أسهم في أضعاف دور البرلمان في هذا الشأن أن مهمة الفصل في دخول الاتفاقية أو المعاهدة ضمن الفئة التي يخطر بها المجلس للعلم أو الفئة التي تجب موافقته عليها قد أوكلت إلى رئيس مجلس الوزراء بحكم المادتين ١٧٨ و١٧٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، دون النص على حق المجلس في التدخل في هذه العملية.

ونرى أن ضمان قيام البرلمان بدور فاعل حيال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية يستلزم الآتي:

- ضرورة عرض كافة الاتفاقيات والمعاهدات التي تعقدها السلطة التنفيذية على البرلمان ليحيلها المجلس في أول جلسة تالية لورودها إلى اللجنة المختصة. وتتاح نصوص الاتفاقيات المحالة، وما أرفق بها من بيانات أو وثائق لمن يرغب من الأعضاء ورقيًّا أو إلكترونيًّا.
- تتولى اللجان المختصة دراسة الاتفاقيات المعروضة عليها، وإعداد تقرير بشأنها يعرض على المجلس. على أن يكون من حق اللجنة المعنية أن توصي المجلس بالموافقة على الاتفاقية دون مناقشة إذا لم تجد بها ما يستوجب ذلك.

---

(١) المادة ٤٦ من دستوري ١٩٢٣ و١٩٣٠، والمادة ١٠٨ من مشروع دستور ١٩٥٤، والمادة ١٤٣ من دستور ١٩٥٦ والمادة ١٢٥ من دستور ١٩٦٤، والمادة ١٥١ من دستور ١٩٧١.

- إلزام الحكومة بأن تقدم إلى اللجنة المعنية بالمجلس مذكرة أو بيان بشأن أي اتفاقية أو معاهدة للصلح، أو التحالف أو متعلقة بأراضي الدولة، أو حقوق السيادة عقب الانتهاء من توقيعها بالأحرف الأولى وقبل توقيعها بصورة رسمية لاستطلاع رأيها فيها. ويحق للجنة أن تعد تقريرًا بالموضوع يعرض على المجلس ليتخذ القرار بشأن قبول أو رفض استمرار الحكومة في إجراءات إبرام الاتفاقية، أو تحديد ما يراه لازمًا من تعديلات عليها لاستكمال إبرامها. ونقترح اشتراط موافقة ثلثي أعضاء المجلس على هذه النوعية من الاتفاقيات، وجواز طرحها في استفتاء عام إذا طلب ذلك غالبية أعضاء المجلس.

ثانيًا: تطوير الدور الرقابي للمجلس:

ترتبط فاعلية قيام البرلمان بدوره في الرقابي بمدى توافر السلطة والقدرة والرغبة لدى البرلمان وأعضائه للقيام بهذا الدور. وإذا كانت السلطة تتحدد بالإطار القانوني المتمثل في الدستور واللائحة وتقاليد العمل، فإن القدرة ترتبط بالموارد المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف البرلمان وأعضائه للوقوف على حقيقة أداء السلطة التنفيذية. أما الرغبة فإنها ترتبط بالتوازنات السياسية داخل البرلمان والأجواء السياسية والاجتماعية خارجه.[(١)]

ونرصد فيما يلي أهم التحديات القانونية والعملية التي تحد من فاعلية الدور الرقابي لمجلس الشعب، ثم نعرض بعدها لآليات التطوير المقترحة.

التحديات القانونية والعملية

١- تناول اللائحة الداخلية لآليات رقابية لم يذكرها الدستور:

في حين لم يتناول دستور ١٩٧١ سوى ثمانية من أدوات الرقابة البرلمانية، فقد فصلت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في شرح هذه الأدوات وزادت في عددها إلى اثنتا عشرة أداة للرقابة البرلمانية. وتمثلت آليات الرقابة التي أشار إليها الدستور في: السؤال، والاستجواب، وطلب المناقشة العامة، والاقتراح برغبة، ولجان تقصي الحقائق، وسحب الثقة من نواب

(١) رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، في: نحو تطوير العمل البرلماني العربي، أوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت: مايو ٢٠٠٠، صادر عن البرلمان اللبناني بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم، ومسئولية رئيس مجل الوزراء، واتهام الوزراء. أما اللائحة الداخلية للمجلس فقد أضافت إلى هذه الأدوات الثمانية أربع أدوات أخرى، هي: طلب الإحاطة، ولجان الاستطلاع والمواجهة، وتقديم العرائض والشكاوى، ومتابعة شئون الإدارة المحلية.(١)

ويرى البعض أن في ذلك خروجًا عما حدده الدستور من قواعد وإجراءات بشأن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. ويستند في ذلك ما تضمنته المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ بأن يمارس المجلس دوره كله «على الوجه المبين في الدستور».(2)

٢- تشابه الآليات الرقابية وتضمينها بعض ما لا علاقة له بالرقابة:

للوهلة الأولى يبدو أن مجلس الشعب المصري يتوافر له عدد من أدوات الرقابة البرلمانية لا تتاح للكثير من برلمانات العالم. غير أن من يدقق فيما أدخلته اللائحة الداخلية للمجلس تحت عنوان «وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية» يجد أنها ضمت بعض الآليات المتشابهة في الوظيفة والشروط والتوظيف الفعلي، مثل السؤال وطلب الإحاطة، ومثل لجان تقصي الحقائق، ولجان الاستطلاع والمواجهة. كما أنها وضعت العرائض والشكاوى ضمن أدوات الرقابة البرلمانية، وهي لا تعدو أن تكون وسيلة للتواصل بين البرلمان والمواطنين ليس بالضرورة أن تكون في أمور رقابية. كما وضعت متابعة شئون الإدارة المحلية كأداة رقابية في حين أنه مجال اختصاص أحد اللجان النوعية بالمجلس (لجنة الإدارة المحلية).

وبمعنى آخر، فإن أدوات الرقابة البرلمانية الأربع التي أضافتها اللائحة الداخلية للمجلس لم تضف جديدًا لتلك الأدوات التي تضمنها دستور ١٩٧١.

٣- ربط الدور الرقابي للمجلس ببيان الحكومة :

منعت لائحة مجلس الشعب إدراج أية أسئلة أو طلبات إحاطة أو استجوابات في جدول أعمال المجلس إلا بعد طرح الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الشعب، ما لم تكن هناك حالة ضرورة وبموافقة رئيس المجلس.(٣) بل ومدت هذا المنع بالنسبة لطلبات المناقشة العامة

(١) محمد أبوريدة، أدوات الرقابة البرلمانية المهمشة، مجلة قضايا برلمانية، العدد (٢٩)، أغسطس ١٩٩٩.

(٢) د. إمام حسنين، مستقبل الرقابة البرلمانية بين التنظيم الدستوري واللائحي: رؤية قانونية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر السنوي الرابع عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة.

(٣) المواد ١٨٥ و١٩٤ و١٩٩ من اللائحة

لحين مناقشة البرنامج وإقراره بالمجلس (م٢١٠ من اللائحة). إذا علمنا أن المادة ١٣٣ من دستور ١٩٧١ قد منحت الحكومة مهلة تصل إلى ستين يومًا من تاريخ تأليفها لتقديم برنامجها إلى مجلس الشعب، أدركنا أن هذا القيد يمنع ممارسة أي دور رقابي على أداء الحكومة لفترة كبيرة من دور انعقاده.

وعلى الرغم من وجاهة ما يطرحه البعض من أن هذا القيد يرجع أن برنامج الحكومة قد يجيب على بعض طلبات الرقابة البرلمانية، إلا أن هذا التعطيل للدور الرقابي للمجلس قد يتيح الفرصة للاستمرار في أخطاء أو تجاوزات تتعلق بتفاصيل الحياة اليومية للمواطن العادي.

٤- عدم وجود أو عدم الالتزام بمواعيد المناقشة:

وضعت اللائحة الداخلية للمجلس مواعيد فضفاضة للتعامل مع ما يتقدم به الأعضاء من طلبات للرقابة بوسائلها المختلفة، لا تتضمن في الغالب أي سقف زمني للانتهاء من مناقشة الموضوع واتخاذ قرار بشأنه. والأهم من ذلك أنه غالبًا ما يتم التراخي في الالتزام بالمواعيد المقررة لائحيًّا تحت ذرائع وظروف سياسية أكثر منها عملية.

فعلى سبيل المثال، تتيح بعض الدول العربية توجيه أسئلة شفوية فورية للحكومة تجيب (لبنان، سوريا، المغرب) عنها في ذات الجلسة، أو تدرج في أول جلسة تالية لإبلاغها للحكومة (الكويت- الإمارات- سوريا)، فإن السؤال في مصر لا يدرج في جدول الأعمال قبل مرور أسبوع من إبلاغه للوزير المعني، وهو نصٌّ نادرًا ما يتم الالتزام به، كما لا يتم التمسك بضرورة رد الحكومة عليه خلال شهر من إبلاغه كما تقضي اللائحة. كما أنه لا يوجد سقف زمني قاطع وملزم للمجلس والحكومة لنظر الاستجوابات أو طلبات المناقشة العامة أو تقارير لجان تقصي الحقائق، أو انتهاء اللجنة من بحث الاقتراحات برغبة أو عرائض وشكاوى المواطنين، كما لا يوجد ما يلزم الحكومة بالرد عليها في مدى زمني محدد.

ونتيجة لهذا الوضع؛ يصعب على أي نائب معرفة الموعد المحدد لنظر ما تقدم به من آليات رقابية على وجه اليقين، أو التأكد من أن ما تقدم به منها ستتاح الفرصة للنظر فيه واتخاذ موقف بشأنه خلال دور الانعقاد. ولذلك نجد فروقًا واسعة بين ما يتقدم به الأعضاء من آليات رقابية خلال إلى المجلس، وما يتم الانتهاء منه بالفعل منها خلال أي دور من أدوار انعقاد المجلس.

٥- **التكرار الكبير في استخدام ذات الآلية حول ذات الموضوع:**

لا تضع اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قيودًا على التقدم بأي عدد من آليات الرقابة البرلمانية بشأن موضوع واحد، أو استخدام أكثر من أداة برلمانية في تناول ذات القضة. وكان من نتيجة ذلك أن نجد في الواقع العملي أسئلة أو طلبات إحاطة أو استجوابات أو طلبات مناقشة عامة أو اقتراحات برغبة؛ تتناول ذات الموضوع أو القضية. وأحيانًا ما يتجاوز العدد العشرات فيتم ضمها معًا في مناقشة وحداة. ويكون من نتيجة ذلك تشتيت الجهود والوقت، وتأخير المناقشة بحجة تجميع أكبر عدد من الآليات التي تتناول موضوعًا واحدًا في مناقشة واحدة، وإعطاء مؤشرات غير دقيقة عن نشاط المجلس في مراقبة أداء الحكومة.

٦- **الاعتماد على قدرات النواب في توفير البيانات حول أداء الحكومة:**

يجد عضو البرلمان المصري نفسه مضطرًّا للاعتماد على قدراته الشخصية في تقييم أداء الحكومة وتجميع البيانات اللازمة لاستخدام أي وسيلة رقابية برلمانية في مواجهتها. يأتي ذلك نتيجة مجموعة من العوامل، أهمها:

- عدم امتلاك البرلمان لجهاز معلومات خاص به يتولى توفير البيانات وتجميعها وتحليلها وإتاحتها لأعضائه بطريقة يسهل التعامل معها وتوظيفها في العمل البرلماني.
- عدم وضوح العلاقة بين البرلمان وأعضائه والأجهزة الرقابية المختلفة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات- البنك المركزي- هيئة الرقابة المالية- هيئة الرقابة الإدارية.. الخ. وعدم توافر تقارير هذه الأجهزة لأعضاء المجلس سواء لعدم ورودها إليه أو لمعاملتها على أنها سرية وغير قابلة للتداول العام.
- عدم قيام اللجان بدورها في مراقبة أداء الجهات الحكومية الواقعة ضمن اختصاصها ومتابعة أدائها، وطلب الحصول على كافة المعلومات والتقارير المتعلقة بنشاط وخطط تلك الجهات، وما يصدر عنها من تقارير ومطبوعات، وما يعده المسئولون بها من تقارير عما يقومون به من زيارات خارجية.. الخ. وعدم وجود آلية لاطّلاع الأعضاء على ما يتوافر

للجان من معلومات وبيانات حول مختلف الجهات الحكومية تعينهم في ممارسة دورهم في مراقبة أداء هذه الجهات.

- عدم الجدية في استخدام حق الأعضاء في طلب البيانات من الحكومة حول أي من الموضوعات المطروحة ضمن أدوات الرقابة البرلمانية طبقًا للائحة.(١) وعدم التزام الحكومة بتوفير ما يطلبه الأعضاء من بيانات بالنوعية أو في التوقيت الذي يعين العضو في القيام بدوره الرقابي، خاصة في ظل غياب آلية لمراقبة الوفاء بهذا الالتزام.

٧- السلطات التقديرية الواسعة لرئيس المجلس في التعامل مع أدوات الرقابة:

تعطي لائحة مجلس الشعب لرئيسه صلاحيات «فرعونية»تتيح له توجيه العمل في المجلس، والتحكم في مجريات الأمور فيه. وقد أحصت إحدى الدراسات لرئيس المجلس ٢٤٧ صلاحية يختص بها مستقلًا، وردت في ٢٣٣ مادة تمثل نحو ٦ , ٥٥٪ من إجمالي مواد اللائحة.[٢]

ومن الطبيعي أن هذه السلطات تمتد في معظم أركان الدور الرقابي للمجلس لتتيح لرئيسه سلطات تقديرية واسعة تؤثر في فاعلية هذا الدور ووجهته. فرئيس المجلس هو من يتلقى طلبات الرقابة المختلفة، ويتولى إبلاغها إلى الحكومة أو اللجان المختصة، كما يتمتع بسلطات واسعة في فحص توافر الشروط المطلوبة بها. ورئيس المجلس هو من يقدِّر الضرورة والعجلة والأهمية في طلبات الإحاطة والعرائض والإذن بالرقابة قبل بيان الحكومة. ورئيس المجلس هو من يرشح للمجلس أعضاء لجان تقصي الحقائق ورئيسها، وهو من يشكّل لجان الاستطلاع والمواجهة، ويحدد رؤساءها، ثم يخطر المجلس بها، وهو من يملك حق الإذن للجان بعقد اجتماعات للاستطلاع المواجهة،... إلى غير ذلك من السلطات التقديرية الواسعة.

---

(١) أعطت المادة ٨٠ من اللائحة هذا الحق لكل لجنة بناء على طلبها أو طلب أحد أعضائها، وألزمت الحكومة بالرد خلال ١٥ يومًا من إخطار رئيس المجلس لها. كما أعطت المادة ٢٠٣ ذات الحق لمقدم الاستجواب، وإن كانت تركت للحكومة حرية الرد إلى ما قبل الموعد المحدد لمناقشة الاستجواب ب٤٨ ساعة.

(٢) د. خليل مرعي، تفعيل دور البرلمان المصري: رؤية كلية للمؤسسة واللائحة وأصول الممارسة، دراسة غير منشورة.

آليات الإصلاح والتطوير

١- إعادة النظر في أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة: ويجب أن يستهدف ذلك التخلص من الأدوات الرقابية القائمة المتشابهة أو المتكررة، مثل السؤال وطلب الإحاطة، ولجان تقصي الحقائق، ولجان الاستطلاع والمواجهة. كما يجب أن يستبعد من هذه الآليات ما لا يعتبر أداة للرقابة البرلمانية مثل العرائض والشكاوى، أو متابعة شئون الإدارة المحلية، بحيث تصنف وتوضع هذه الآليات في مكانها الصحيح. وهنا يقترح الإبقاء على أدوات الرقابة البرلمانية التي تضمنها دستور ١٩٧١، واستبعاد تلك التي استحدثتها اللائحة دون سند أو مقتضى، ودون أن تمثل أي إضافة حقيقية لأدوات الرقابة البرلمانية.

٢- فك الارتباط بين بيان الحكومة وممارسة الدور الرقابي؛ فليس هناك منطق قانوني أو عملي في حرمان أعضاء المجلس من ممارسة دورهم الرقابي على أداء السلطة التنفيذية انتظارًا لتقديم الحكومة لبيانها. بل يمكن أن تستفيد الحكومة مما تثيره هذه الأدوات الرقابية خلال رسم ملامح برنامجها. كما أنه من غير المتصور أن يستخدم الأعضاء أدوات الرقابة البرلمانية الاتهامية- مثل الاستجواب أو طرح الثقة- في مواجهة حكومة لم تحظَ بالثقة من المجلس بعد.

٣- الحد من السلطات التقديرية الواسعة لرئيس المجلس؛ فلا مجال لتفعيل دور المجلس في الرقابة على الحكومة في ظل استمرار هيمنة رئيس المجلس على كل السلطات المخولة له حاليًا، والتي لا تتيح إدارة المجلس بصورة ديمقراطية تعبر عن مختلف الاتجاهات السياسية الممثلة به. ولابد من مراجعة هذه السلطات وتوزيعها على مختلف أجهزة المجلس لتقوم على إدارته بصورة مؤسسية ووفق أسس موضوعية معلومة بقدر الإمكان. وهنا يجب إعادة النظر في تشكيل جهاز مكتب لمجلس وعدد أعضائه ليكون هو الجهاز الرئيسي المسئول عن كافة الأمور التنظيمية للمجلس وإدارته كمؤسسة لا تتحكم فيها السلطات التقديرية. كما يجب تفعيل دور ممثلي الهيئات البرلمانية واللجان النوعية في هذا الشأن أيضًا.

٤- وضع قواعد للحد من تكرار إثارة ذات الموضوع من جانب أكثر من عضو أو باستخدام أكثر من أداة: وهنا يمكن أن يتم إعطاء الأولوية لأول من تقدم بطلب رقابي في الموضوع، ولمن يستخدم الأداة الرقابية الأشد. ويتم توزيع قوائم بالموضوعات الرقابية التي تقدم بها الأعضاء مع جدول الأعمال بصورة أسبوعية، كما يتم إرسال نسخة إلكترونية منها إلى الأعضاء كل أسبوع. ويحق لكل عضو أن يطلب المشاركة في مناقشة الموضوع

في المجلس ولجانه ليضيف إليه ما يكون قد أغفله مقدمه الأصلي. كما يجب أن يتاح لأي عضو أن يتبنى الموضوع إذا تنازل عنه مقدمه، أو فقد عضويته بالمجلس ليستكمل المجلس إجراءاته فيه من حيث هي. فهذا يجعل الرقابة أكثر موضوعية وجماعية وفاعلية؛ وتوفيرًا لوقت المجلس.

٥- وضع سقف زمني واضح للانتهاء من الموضوعات المطروحة للرقابة: فيجب أن تكون القاعدة العامة هي الانتهاء من نظر كافة الموضوعات الرقابية المقدمة قبل نهاية دور الانعقاد. لذلك يجب وضع سقف زمني واضح للتوقيتات التي تستغرقها كل أداة رقابية منذ التقدم بها حتى إدراجها على جدول أعمال المجلس للمناقشة، واتخاذ قراره فيها. ويجب على الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع أن تحصل على موافقة المجلس على أي خروج على هذه الجداول الزمنية بناء على ما تعرضه من مبررات. كما يجب أن يكون هناك نوع من الردع لعدم الالتزام بالمواعيد المقررة، كان يحق لصاحب السؤال أن يحوله إلى استجواب إذا لم تلتزم الحكومة بالحضور أو الرد في الموعد المحدد، وحق المستجوب في طلب طرح الثقة بالوزير الذي يخلّ بذات الالتزام.[1]

٦- تنشيط استخدام آليات الرقابة المكتوبة: في حين تعتبر الرقابة الشفوية هي الأصل في البرلمان المصرى، فإن كثيرًا من التجارب الأخرى تتيح ممارسة جانب مهم من الرقابة البرلمانية كتابة بين المجلس والحكومة. وفي بعض الحالات تكون الرقابة المكتوبة مقدمة لمناقشة الموضوع في إحدى جلسات المجلس بعد توزيع السؤال، والرد على الأعضاء قبل المناقشة بوقت كاف، بينما في بعض الدول تكون الرقابة المكتوبة بديلًا عن الرقابة الشفوية إذا اقتنع مقدمها بالرد المقدم من الحكومة[٢]. وفي المغرب يتوجب إعلان قائمة الأسئلة المكتوبة في بداية كل جلسة عامة، كما تنشر الأسئلة والردود عليها بالجريدة الرسمية. كما يتوجب على الوزراء في الأردن ولبنان الإجابة كتابة على ما يوجه اليهم من استجوابات ويوزع نص الاستجواب، والرد على الأعضاء قبل الجلسة المحددة للمناقشة، ويمكن للمستجوب أن يعلن اقتناعه بالرد المكتوب.[3]

---

(١) توجد تطبيقات لذلك في الأردن ولبنان على سبيل المثال.

(٢) تعتبر الأردن ولبنان والمغرب مثالًا للحالة الأولى، بينما تعتبر سوريا مثالًا للحالة الثانية، وأيضًا فرنسا خلال الجمهورية الرابعة حيث بلغ إجمالي عدد الأسئلة الكتابية ٢٨ ضعف الأسئلة الشفهية.

(٣) أدوات الرقابة البرلمانية: عرض مقارن للأحكام الواردة ببعض الدساتير العربية، جمعية الأمناء العامين للبرلمانات العربية، ١٩٩٧.

ومن المقترح تفعيل استخدام الرقابة المكتوبة في مصر بالنسبة للأسئلة والاقتراحات برغبة والاستجوابات أيضًا، وأن توزع هذه الموضوعات والردود عليها على الأعضاء فور ورودها. ويمكن للعضو أن يعلن اقتناعه بالرد المكتوب فيغلق الموضوع إلا إذا تمسك عضو آخر باستمرار المناقشة فيه.

٧- تفعيل دور اللجان في الرقابة البرلمانية: فلابد أن تقوم اللجان بدورها في متابعة أداء الأجهزة الحكومية المختلفة الواقعة ضمن دائرة اختصاصها وطلب موافاتها بكل ما يتعلق بهذه الجهات من بيانات وتقارير ونشرات. على أن تعد اللجان ملفات بنتائج هذه المتابعة تتاح للأعضاء بصورة دورية على بريدهم الإلكتروني، أو في مقر اللجنة، وفي مكتبة المجلس. كما يمكن أن تسهم اللجان في الرقابة البرلمانية من خلال التوسع في عرض الموضوعات الهامة والملحة للمناقشة العامة داخل اللجنة، وإعلان هذه المواضيع ومواعيد الاجتماعات المخصصة لها لكافة الأعضاء؛ ليدلوا بما لديهم بشأنها، وهو ما قد يغني عن إثارة ذات المواضيع بآليات رقابية أخرى.

٨- ربط أجهزة الرقابة بالبرلمان لا بالسلطة التنفيذية: يمثل ربط أجهزة الرقابة المالية والإدارية بالبرلمان ضمانة مهمة لاستقلالها عن السلطة التنفيذية، كما أنه يتيح لها- في ذات الوقت- أن تكون الذراع الفنية للبرلمان في بسط رقابته المالية والإدارية على سائر الجهات التابعة للسلطة التنفيذية؛ لتتكامل الرقابة الفنية مع الرقابة البرلمانية. وقد يكون من المناسب بحث إنشاء جهاز «للرقابة الحكومية» على غرار «مكتب المساءلة الحكومية» (U.S. Government Accountability Office .GAO) التابع للكونجرس الأمريكي، والذي يقوم نيابة عن الكونجرس بمراجعة كافة العمليات والبرامج، التي تقوم بها الحكومة وتقديم النصح للبرلمان حول أفضل سبل تحسين الأداء ومكافحة الفساد.[1]

(١) بلغ عدد العاملين في مكتب المساءلة الحكومية الأمريكي عام ٢٠١٠ حوالى ٣٣٥٠، يضمون خبراء في الاقتصاد والاجتماع والمحاسبة وتحليل السياسات وتكنولوجيا المعلومات والقانون والسياسة والصحة. وأسهم الجهاز في تحقيق فوائد مالية عام ٢٠١٠ بقيمة ٤٩,٩ مليار دولار، بعائد قدره ٨٧ دولار مقابل كل دولار من موازنته البالغة ٥٧١,١ مليون دولار. هذا إضافة إلى ١٤٠٠ فائدة غير مالية ساعدت في صياغة التشريعات وتحسين الخدمات المقدمة للجمهور. كما قدم أعضاء الجهاز شهاداتهم ١٩٢ مرة أمام جلسات استماع للجان الكونجرس المختلفة.

انظر:

http://www.gao.gov/about/index.html

ثالثًا: تطوير الدور المالي للبرلمان:

الاختصاص المالي للمجالس النيابية هو أقدم اختصاصاتها، بل يوشك أن يكون هو سبب نشأتها وأصل وجودها. كما أنه اختصاص ذو طبيعة خاصة؛ لأنه يكاد يجمع في طياته كافة وظائف البرلمان السياسية والتشريعية والرقابية. فهو تجسيد لسلطة التمويل The Power of Purse التي تعطي لصاحبها الحق في تحديد الأولويات والخيارات ومراقبة التصرفات.

وقد منحت التعديلات التي أدخلت على دستور ١٩٧١ عام ٢٠٠٧ لمجلس الشعب سلطات قانونية في مجال الموازنة العامة والحساب الختامي تكاد تقترب من أفضل ما هو معمول به دوليًّا في هذا الشأن. فقد أصبح لمجلس الشعب سلطة دستورية تجيز له تعديل النفقات الواردة في مشروع قانون الموازنة بشرط ضمان استمرار التوازن بين الإيرادات والنفقات. وهو ما يعني حرية المجلس في إجراء التعديلات بالمشروع طالما لا يترتب عليها زيادة في النفقات الإجمالية. أما إذا ترتب على التعديلات زيادة في إجمالي النفقات، وجب على المجلس أن يتفق مع الحكومة على تدبير مصادر الإيرادات اللازمة لتغطية هذه الزيادة. كما زادت هذه التعديلات من المدة المتاحة للمجلس لدراسة مشروع الموازنة العامة من شهرين إلى ثلاثة شهور، كما أوجبت على الحكومة أن تحيل الحسابات الختامية إلى المجلس خلال ستة أشهر على الأكثر من انقضاء السنة المالية بعد أن كانت سنة كاملة في السابق.

وكما أسهمت التعديلات التي أدخلها مجلس الشعب في عام ٢٠٠٥ على قانون الموازنة العامة في زيادة تعزيز الدور المالي للمجلس؛ حيث تم الأخذ بالتبويب المعتمد من صندوق النقد الدولي لتبويب وتصنيف الموازنة العامة، مما يضفي عليها مزيدًا من الشفافية وسهولة الفهم والمقارنة. كما خفض ذات التعديل نسبة الاعتمادات الإجمالية المسموح بإدراجها لأي جهة إلى ٥٪ فقط من إجمالي الاعتمادات المدرجة لها بالموازنة، وقلص ما يدرج كاحتياطيات عامة بالموازنة ككل لما لا يزيد على ٥٪ من إجمالي استخدامات الموازنة العامة للدولة بدون الفوائد.

غير أنه لا زال هناك الكثير مما تمس إليه الحاجة لزيادة قدرة المجلس على ممارسة السلطات المتاحة له في المجال المالي. ويمكن رصد أهم هذه الاحتياجات فيما يلي:

١ – تحسين قدرات الأعضاء على التعامل مع الوثائق المالية:

فلا شك أن الموازنات العامة والحسابات الختامية من الوثائق الفنية المعقدة التي يصعب فهمها على غير المتخصص. ومن هنا تصبح قدرة الغالبية العظمى من النواب على المشاركة بفاعلية فيما يقوم به البرلمان في هذا الشأن رهن بما يقدم لهم من تدريب على فهم هذه الوثائق المالية، والتعامل معها من ناحية، وحجم وكفاءة المساعدات الفنية التي تتاح لهم في هذا الشأن. ويمكن أن تسهم الحكومة بدور في هذا الصدد من خلال تقديم معلومات الموازنة في صورة سهلة القراءة توازن بين تقديم معلومة سهلة ومفصلة، وبين تقديمها بأشكال عديدة تقدم تدريجيًّا مستويات أعمق من التفاصيل. ويمكن الاستفادة في ذلك بالنماذج المتبعة في دول مثل: كندا، الدانمارك، أيسلندا، نيوزيلاندا، والولايات المتحدة الأمريكية.

٢– تطوير خدمات الدعم الفني للأعضاء في المجال المالي:

فعندما لا يملك معظم النواب الخبرة أو الوقت لتحليل وتقييم الموازنة العامة وصياغة البدائل، يصبح توفير الخبرة الفنية المتخصصة القادرة على ذلك أولوية رئيسية. وتشير التجارب الناجحة في هذا الصدد إلى ضرورة توفير هذا الدعم الفني المتخصص للنواب على ثلاثة مستويات متوازية:

– إنشاء مكتب للموازنة، ليكون بمثابة جهاز فني متخصص في التحليل المالي يقدم خدماته لكافة أعضاء المجلس. ويضم المكتب عددًا كافيًا من المتخصصين في شئون الموازنة والتحليل المالي وتحليل السياسات العامة. ويتولى المكتب مهمة دراسة وتحليل وتقييم الموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمكن أن يلعب دورًا فنيًّا في حساب التكاليف المالية لأي تشريع مقدم إلى المجلس. ويمكن الاستفادة في ذلك من تجربة مكتب الموازنة التابع للكونجرس الأمريكي، ومكتب الموازنة التابع للبرلمان في السويد[1].

– وحدة للتحليل المالي بكل هيئة برلمانية، تضم عددًا مناسبًا من الفنيين المتخصصين في هذا المجال؛ لتقدم لنواب الهيئة ما يحتاجونه من تحليلات فنية ومالية بالصورة التي تخدم

(١) يضم مكتب الموازنة بالكونجرس الأمريكي الذي أنشئ عام ١٩٧٤ ٢٥٠ موظفًا، ٧٠٪ منهم مهنيون يحملون شهادات علمية راقية في الاقتصاد أو السياسة العامة متخصصون في الموازنة أو تحليل السياسات بما يمكنهم من تقديم تحليلات متنوعة ودقيقة للموازنة ومراجعة عميقة للسياسات المالية والاقتصادية. وتتاح خدماته لكافة الأعضاء دون تمييز مع منح الأولوية لطلبات لجان الموازنة وغيرها من اللجان. كما يوفر أوراقًا ومطبوعاتٍ للجماهير. انظر:

http://www.cbo.gov

رؤيتهم الحزبية ومواقفهم السياسية، على غرار ما يجري في السويد التي تخصص لكل هيئة برلمانية ٥- ١٠ باحثين متخصصين في هذا المجال.

- كوادر بحثية وفنية متخصصة في التحليل المالي، وتحليل السياسات ضمن كل لجنة من اللجان النوعية بالمجلس، يقدمون إلى أعضاء اللجنة نوعيات مختلفة من الدراسات والتحليلات المتعلقة بموازنات وحسابات الجهات الداخلة ضمن اختصاص اللجنة.

- إلزام الحكومة بتقديم رؤية متوسطة المدى قبل الموازنة

حيث تلتزم الحكومة بأن تقدم إلى البرلمان إطارًا عامًّا لسياساتها المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة، وسنتين ماليتين تاليتين، يعرض توجهاتها العامة في مجالات الإنفاق والإيرادات والأولويات المقترحة لتوجيه الإنفاق العام، ومصادر التمويل المخططة، ونسب العجز والدين العام والاقتراض المقترحة. على أن يتم تقديم بيان بهذا الإطار العام خلال الفترة التي يجرى فيها صياغة الموازنة العامة، وقبل الموعد الرسمي لتقديم الموازنة بوقت مناسب. ويخضع هذا الإطار لمناقشات مكثفة في المجلس ولجانه بالاشتراك مع الحكومة وخبرائها. ويكون ما يوافق عليه المجلس ملزمًا للحكومة في موازنة السنة المالية القادمة، واسترشادي بالنسبة للسنتين التاليتين [١].

وتتيح مناقشة لهذه الموازنة الاقتصادية الشاملة متوسطة الأجل فرصةً لزيادة مشاركته في تحديد الأولويات، واتخاذ القرارات الصعبة الخاصة بالموازنة. كما تقدم فرصة للبرلمان والشعب لإدراك أهداف وقيود الحكومة بصورة أفضل، والمساهمة في صياغة المصالح والتوجهات الاقتصادية الكبرى والصغرى.

٣- حظر وجود أية حسابات سرية خارج الموازنة العامة:

فلا ينبغي أن تتم أية تصرفات تتعلق بالمال العام خارج سلطة ومراقبة البرلمان. ومن مقتضى ذلك أن يتم إعادة النظر في الموازنات الإجمالية، أو ما يطلق عليه موازنات السطر الواحد التي قررتها المادة ١٠ من قانون الوازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢ لست جهات، هي: مجلس الشعب، مجلس الشورى، الجهاز المركزي للمحاسبات، وجهاز المدعي العام الاشتراكي (ألغي)، القوات المسلحة، والهيئات القضائية، والجهات المعاونة لها.

---

(١) توجد تطبيقات لهذا النظام في العديد من الدول، مثل: السويد، إيطاليا، البرتغال، الهند، كندا، جنوب أفريقيا وغيرها، انظر: الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، المعهد الديمقراطي الدولي، ٢٠٠٣.

ومن المقترح هنا أن تتاح الحرية لهذه الجهات للاستقلال بوضع تفاصيل موازناتها الخاصة بنفسها في حدود الاعتمادات التي يتم الاتفاق عليها مع الحكومة، ثم تعرض مفصلة على المجلس وتخضع للرقابة والتدقيق شأنها شأن غيرها من موازنات الدولة. كما يمكن الاستفادة من التجارب الدولية فيما يتعلق بنظر واعتماد الموازنة الخاصة بالقوات المسلحة وحساباتها الختامية بما يوازن بين اعتبارات السرية المطلوبة لبعض جوانبها، وبين ضرورة خضوع كافة التصرفات في الأموال العامة لموافقة ورقابة البرلمان.

٤- إلزام الحكومة بتقديم تقارير دورية عن تنفيذ الموازنة:

فحتى يتاح للمجلس ولجانه ممارسة نوع من الرقابة المستمرة على التنفيذ الفعلي للموازنة العامة من جانب الجهات المختلفة، يجب أن تلتزم الحكومة بتقديم تقارير ربع سنوية مفصلة ودقيقة إلى المجلس. كما يجب أن يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات تقديم تقارير رقابية حول أداء الحكومة خلال ذات الفترة. وتقوم اللجان المعنية بدراسة كلا التقريرين بصورة معمقة ودقيقة، وترفع تقريرًا إلى المجلس بما قد تجده بها من تجاوز لما هو مقرر بالموازنة العامة.

٥- إقرار الحساب الختامي قبل الموافقة على الموازنة الجديدة:

ومن شأن ذلك أن يضع تحت نظر المجلس نتائج تنفيذ الحكومة للموازنة السابقة ليستفيد بها في قراره بشأن مشروع الموازنة الجديدة. كما يمكن أن تستفيد الحكومة مما قد يبديه المجلس من ملاحظات على الحساب الختامي في رسم ملامح مشروع الموازنة الجديدة. علاوة على أن من شأن ذلك أن يساهم إيجابيًّا في تحديد الأولويات التي يمكن أن يتفق عليها المجلس والحكومة خلال تحديدهم لملامح الإطار متوسط الأجل قبل الموازنة، كما سبق أن أشرنا.

٦- ربط قرار المجلس بشأن الموازنة والحساب الختامي بالثقة في الحكومة:

وبمقتضى ذلك يكون عدم التزام الحكومة بتقديم الحساب الختامي ومشروع الموازنة في المواعيد المقررة؛ مبررًا لتصويت المجلس بالثقة في الحكومة إذا لم يقبل بما تقدمه من مبررات لهذا التأخير. كما يكون قرار المجلس برفض الحساب الختامي، أو رفض مشروع الموازنة بمثابة سحب للثقة في الحكومة توجب على رئيس الجمهورية إقالتها.

رابعًا: تطوير الدور السياسي للبرلمان:

يمارس مجلس الشعب دورًا سياسيًّا إلى جانب أدواره التشريعية والرقابية والمالية. ويتعلق جانب من الدور السياسي للمجلس بشخص رئيس الجمهورية في قسمه بعد انتخابه، وفي

استقالته، وخلو منصبه، واتهامه، إضافة إلى البيان الذي يلقيه رئيس الجمهورية بالمجلس عند افتتاح أدوار انعقاده العادية. كما يتعلق جانب من الدور السياسي للمجلس بمناقشة وقبول أو رفض بيان الحكومة. ويدخل ضمن الدور السياسي للمجلس ما يقوم به في حالة إعلان الحرب، وإعلان حالة الطوارئ. كما يمكن أن يضاف إلى الدور السياسي للمجلس ما يقوم به من نشاطات في مجال العلاقات الخارجية اصطلح على تسميتها بالدبلوماسية البرلمانية.

١- دور المجلس حيال رئيس الجمهورية:

لا شك أن الكثير من تفاصيل هذا الدور مرهون بما سينتهي إليه مشروع الدستور الجديد قيد الإعداد. غير أننا لو قيَّمنا ما يقوم به المجلس حيالَ رئيس الجمهورية وفقًا لنصوص اللائحة الداخلية للمجلس المبني بالأساس على دستور ١٩٧١ الملغي؛ لوجدنا أنها لا تثير في عمومها مشاكل ذات بالٍ، إلا في نقطتين محددتين.

تتعلق النقطة الأولى بما يقوم به المجلس في حالة تقدم رئيس الجمهورية باستقالته إلى المجلس. فالتعامل بمنطق السلطات المتساوية والمتوازنة يقتضي أن يباشر المجلس دورَه في إعلان قبول الاستقالة واتخاذ الإجراءات الدستورية لانتخاب رئيس جديد، وذلك بعد مهلة محددة يحق للرئيس خلالها التراجع عن استقالته بخطاب آخر يوجه إلى رئيس المجلس. أما ما تضمنه المادة ١٠١ من اللائحة الداخلية للمجلس بشأن رفض المجلس لاستقالة رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، وتوجه مكتب المجلس إلى الرئيس لمحاولة إثنائه عن قراره، فنعتقد أنه سيناريو تم وضعه بمنطق «الرئيس الأب» الذي ربما تأثر بخبرات سابقة في هذا الشأن، وما عاد له محل.

أما النقطة الأخرى فهي تتعلق بالبيان الوجوبي الذي يلقيه رئيس الجمهورية عند افتتاح كل دور من أدوار الانعقاد العادية للمجلس بشأن السياسة العامة للدولة. وتلك المعاملة المميزة التي قررتها له اللائحة الداخلية للمجلس بذات المنطق الأبوي. ونرى أن يتم التخلي عن هذه العادة السنوية مع منح رئيس الجمهورية الحق في توجيه بيانات للمجلس في المسائل الهامة والطارئة، وأن يتعامل معها المجلس بالطريقة التي يراها مناسبة. بل يجب أن يتم النص في مشروع الدستور الجديد على انعقاد المجلس في تاريخ معين بقوة الدستور، وأن يكون قرار فض دور الانعقاد صادرًا عن المجلس أيضًا بعد استكمال الحد الأدنى للدورة

البرلمانية وإقرار الموازنة العامة. ويقتصر حق رئيس الجمهورية على دعوة المجلس لأدوار انعقاد طارئة تنتهي باتخاذ المجلس قرار فيما دعي إليه.

٢- دور المجلس إزاء برنامج الوزارة:

وهذا أيضًا أحد الأدوار المرهونة بما سيتقرر في الدستور الجديد، خاصة بعد أن خلا الإعلان الدستوري القائم من الإشارة إليه وما نتج عن ذلك من مشاكل. ومن المقترح أن ينظم الدستور الجديد هذه المسألة بحيث يجب على كل حكومة جديدة أن تتقدم ببرنامجها إلى مجلس الشعب خلال شهر على الأكثر من حلف اليمين أمام رئيس الجمهورية، فإذا كان المجلس منحلًّا وجبَ على الحكومة تقديم برنامجها إلى المجلس الجديد في أول جلسة تلي جلساته الإجرائية. كما يجب على الحكومة تقديم برنامج جديد عقب كل انتخابات لمجلس الشعب بذات الشروط.

فإذا رفض المجلس برنامج الوزارة تعتبر مستقيلة، ويكلف رئيس الجمهورية شخصًا آخر بتكليف حكومة جديدة. فإذا رفض المجلس برنامج الحكومة الجديدة كان لرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الحكومة، ويكلف شخصًا آخر بتشكيل حكومة أخرى، أو أن يدعو الناخبين لاختيار مجلس جديد خلال ستين يومًا.

٣- دور المجلس في حالة إعلان الحرب:

ألغى الإعلان الدستوري القائم أي دور لمجلس الشعب في حالة إعلان الحرب، حيث أعطت المادة ٥٣ مكرر ١ هذا الحق لرئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة. ومن المتوقع أن يعيد الدستور الجديد إلى مجلس الشعب حقه في ضرورة الموافقة على إعلان الحرب وفقًا لما استقر في الأعراف الدستورية المصرية.

٤- دور المجلس في حالة الطوارئ:

نظمت المادة ٥٩ من الإعلان الدستوري دور مجلس الشعب في إعلان حالة الطوارئ بصورة أفضل مما تضمنته المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١. فقد أعطى الإعلان الدستوري الحق في إعلان حالة الطوارئ إلى رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء. وأوجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة أيام التالية؛ ليقرر ما يراه بشأنه، بعد أن كانت المهلة ١٥ يومًا في دستور ١٩٧١. كما أضاف ميزة جديدة لدور المجلس توجب دعوته للانعقاد فورًا إذا جاء الإعلان في غير دور الانعقاد. أما إذا كان المجلس منحلًّا؛

يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. كما اشترط موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ. وأوجب أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب، وموافقته على ذلك.

ونقترح هنا أن ينعقد المجلس بقوة القانون فور إعلان حالة الطوارئ دونما حاجة إلى دعوة إذا كان في غير أدوار الانعقاد، وأن يستمر دور انعقاده طالما استمرت حالة الطوارئ، كما لا يجوز حل المجلس في ظل إعلان الطوارئ. فإذا لم يوافق المجلس على إعلان حالة الطوارئ يعتبر كأن لم يكن، ولا يجوز حلّ المجلس خلال العام التالي لهذا الرفض.

٥- دور المجلس في مجال الدبلوماسية البرلمانية:

لم تعد السياسة الخارجية وإدارة العلاقات الدولية حكرًا على الحكومات. كما لم يعد دور البرلمان يتركز فقط في الإقرار والمصادقة وتقديم المساندة والدعم لمبادرات السلطة التنفيذية في السياسة الخارجية، بل تخطى ذلك ليشمل توظيف السلطات التشريعية والرقابية والمالية لأخذ زمام المبادرة وممارسة دور فاعل في صنع توجهات هذه السياسة، باعتبارها سياسة دولة ومحصلة للمشاركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والمشاركة في تنفيذها من خلال آليات الدبلوماسية الشعبية، وتوسيع المشاركة السياسية والمجتمعية فيما يتعلق بهذه السياسة[١].

وتعتبر الشعبة البرلمانية للمؤتمرات الدولية، وهي الجهاز الرئيسي الذي يمثل المجلس في كافة علاقاته الخارجية الثنائية والإقليمية والجماعية. وتتكون الجمعية العمومية للشعبة من جميع أعضاء المجلس. ورئيس المجلس هو رئيس الشعبة ووكيلا المجلس هما وكيلا الشعبة. وتتشكل اللجنة التنفيذية للشعبة من مكتب المجلس ورئيس لجنة العلاقات الخارجية، وثمانية من الأعضاء تنتخبهم الجمعية العمومية بناءً على ترشيح مكتب المجلس، وثلاثة أعضاء يختارهم مكتب المجلس من بين المتخصصين في نشاط الشعبة، على أن يكون من بينهم عضو واحد على الأقل من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة. ويتولى أمين عام المجلس الأمانة العامة للشعبة ويشرف على تنظيم أمانتها وأعمالها ويكون مسئولاً عنها أمام رئيس الشعبة.

---

(١) اعتمد هذا الجزء على ورقة غير منشورة للأستاذ طارق أنور بعنوان «الدبلوماسية البرلمانية والسياسة الخارجية: نحو دور فاعل للبرلمان».

ويواجه دور الشعبة البرلمانية في الدبلوماسية البرلمانية مجموعة من التحديات، أهمها:

● تكوين اللجنة التنفيذية للشعبة يتحكم فيه مكتب المجلس (أو بالأحرى رئيس المجلس وفقًا للممارسة العملية)، ولا يجري اختيار أعضائها بالانتخاب الحر وفقًا للكفاءة، وضمان التمثيل المتوازن. ولذا فإن تكوين اللجنة يغلب عليه الطابع غير الديمقراطي، وسيطرة الحزب الحاكم (أو صاحب الأغلبية) عليها.

● لا يضمن النص المنظم لتكوين اللجنة تحقيق تمثيلًا لمكونات المجلس، خاصة تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب أو المجموعات البرلمانية، ويخلو من النص تمثيلُ المرأة. والجدير بالذكر أن الاتحاد البرلماني الدولي يشجع ضم المرأة في المناصب والوفود البرلمانية، ويخفض عدد ممثلي البرلمانات والأصوات المخصصة لها إذا تشكلت وفودها من جنس واحد لثلاثة مؤتمرات متوالية. ولذلك تحرص الشعبة البرلمانية على ضم إحدى النساء إلى تشكيل اللجنة التنفيذية من بين الأعضاء الذين يرشحهم مكتب المجلس، رغم أن اللائحة لا تلزم بذلك.

● عدم انتظام تنفيذ المادة ٨٧ القاضية بقيام المجلس بعقد اجتماع سنوي دوريًّا في شهر يناير؛ للنظر في المسائل المتعلقة بالشعبة البرلمانية، أو عقد اجتماعات طارئة للنظر في الأمور الطارئة.

● وبالتالي عدم وجود دور فاعل فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات المنوطة بمجلس الشعب باعتباره الجمعية العمومية للشعبة (المنصوص عليها في م ٨٨)، باستثناء ما يتعلق بإقرار الاشتراكات المالية واعتماد الموازنة الخاصة بالشعبة.

● ضعف نظام جمعيات الصداقة البرلمانية، وعدم وجود نظام لمتابعتها وتفعيلها.. رغم أهمية هذه الجمعيات في تدعيم علاقات التعاون مع مختلف الدول.

● الضعف الشديد، وعدم الانتظام، في مناقشة تقارير اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية، والتي يتعين أن تتضمن قرارات المؤتمرات البرلمانية التي تشارك فيها الشعبة، وتوصيات اللجنة بشأنها.. وهو ما يخل بالتزام أساسي للبرلمان المصري في تحقيق أوسع مشاركة وانتشار ممكن لقرارات وسياسات المؤسسات البرلمانية الدولية على الصعيد الوطني.

● عدم انتظام- وأحيانًا غياب- التقارير التي يتعين أن تقدمها الوفود البرلمانية خلال شهر من عودتها وفقًا للمادة ٩٠ من اللائحة الداخلية، عن الأعمال والأنشطة التي ساهموا فيها. (وبخاصة في الندوات المؤتمرات البرلمانية المتخصصة، وغير الدورية). ومن أهم

الأسباب عدم مشاركة المتخصصين في نشاط المؤتمرات البرلمانية من الأمانة العامة في وفود المجلس.

● غياب أي آلية رسمية لتنظيم علاقة الشعبة أو اللجنة التنفيذية مع الجهة الحكومية (وزارة الخارجية) فيما يتعلق بالتشاور وتبادل المعلومات والإبلاغ بالوثائق، وكيفية تنفيذ ومتابعة توصيات المؤسسات والمنتديات البرلمانية الدولية دوريًّا.

ويمكن الإشارة إلى عدد من المجالات المهمة التي يتعين النظر في تطويرها لتعزيز دور البرلمان في السياسة الخارجية، بالإفادة من افضل الممارسات الدولية في هذا الشأن:

● النظر في إمكانية جعل عضوية الشعبة البرلمانية اختيارية، مع وضع نظام خاص جديد لها.

● مراجعة قواعد تشكيل وإدارة الشعبة واللجنة التنفيذية ليتم بالانتخاب من بين مرشحين متعددين، وعدم تحكم مكتب المجلس أو الحزب ذي الأغلبية في هذا التشكيل، وبما يضمن التمثيل العادل للهيئات البرلمانية الحزبية والمستقلين والمرأة داخل اللجنة.

● إقرار نصوص تنظم العلاقة بين اللجنة التنفيذية ووزارة الخارجية فيما يتعلق بالتشاور وتبادل المعلومات، والإبلاغ بالوثائق، وكيفية تنفيذ ومتابعة توصيات المؤسسات والمنتديات البرلمانية الدولية دوريًّا.

● إدراج نصوص تنظم التشاور السياسي والمجتمعي مع قوى ومؤسسات المجتمع، والإفصاح ونشر المعلومات والتقارير دوريًّا، وإقامة أنشطة دورية منتظمة مثل ورش العمل والتثقيف والتوعية. وتخصيص جانب من موازنة الشعبة لهذه الأنشطة.

● تخصيص موازنة مناسبة ملائمة لأنشطة الشعبة، وزيادة الاشتراك السنوي للأعضاء فيها (ثلاثة جنيهات فقط سنويًّا وفقًا للمادة ٩١). وإعداد موازنة فنية للشعبة البرلمانية، وتحديد مواردها على سبيل الحصر. ويكون الإنفاق على الأنشطة الدورية للشعبة وفقًا لخطة سنوية يتم اعتمادها.

● ضرورة فصل منصب الأمين العام عن منصب أمين الشعبة البرلمانية؛ إعمالًا للمبدأ الديمقراطي في توزيع المسئوليات، وتوازنها وعدم تركيزها.

● تطوير أساليب الدعم الفني المقدمة لأعضاء الشعبة البرلمانية، وتدريب العاملين بأمانتها الفنية على أفضل الممارسات.

وفي ختام هذه الورقة نرصد ثلاثة متطلبات رئيسية نراها ضرورية وفاعلة لإصلاح وتطوير المهام التي يمارسها المجلس في مختلف المجالات التشريعية والرقابية والمالية والسياسية، وهي:

١-تطوير الإطار القانوني المنظم لسلطات المجلس والحاكم لعمله وفقًا لأفضل الممارسات الدولية المعروفة، وذلك وفقًا لرؤية مدروسة تحدد النقطة التي يقف فيها المجلس حاليًا، والمكانة التي ينبغي له أن يكون عليها، وأفضل السبل للانتقال بين النقطتين. ويجب أن تكون الغاية الكبرى التي يتم السعي إليها هي بناء سلطة تشريعية حقيقية تعبر عن الشعب، وتعمل بشكل مؤسسي موضوعي، ويديرها أجهزة ديمقراطية تمثل كل مكوناتها بصدق، وفقًا لقواعد تضمن توزيع الأدوار، وتقسيم العمل لصالح المؤسسة والوطن كهدف وغاية.

٢-بذل كل جهد ممكن لتحسين قدرة النواب على القيام بمختلف مهام العمل البرلماني. ولعل أول متطلبات ذلك هو حتمية تفرغ الأعضاء تمامًا للعمل النيابي، ووضع برامج للتدريب المتواصل للنواب على مختلف جوانب العمل البرلماني، منذ لحظة إعلان انتخابهم إلى لحظة انتهاء عضويتهم بالمجلس. وربما تكون فكرة إنشاء أكاديمية للشئون البرلمانية تابعة للمجلس ومختصة بشئون التدريب والتثقيف وبناء قاعدة علمية في مجال البحوث البرلمانية، أحد المداخل الهامة في هذا الصدد(١). وربما نحتاج هنا إلى إعادة النظر في ضرورة توفير مقرات مناسبة للنواب داخل المقر البرلماني، وتزويدهم بطواقم إدارية وفنية خاصة بكل منهم، لندرك أن العائد من ذلك أهم بكثير من الوقوف أمام عقبة التمويل وتوافر الإمكانات المادية. وقد يكون البدء بتوفير المقرات والطواقم الإدارية والفنية على مستوى الهيئات البرلمانية الممثلة بالمجلس أحد المداخل الأسرع والأسهل إلى أن تتاح الموارد اللازمة لتوفيرها لكل نائب بالمجلس.

٣-ضرورة التخطيط المحكم لخلق جهاز معلومات برلماني مستقل ومتطور، يبني قدراته المادية والبشرية وموارده المعلوماتية بالتدريج والإصرار، وينطلق من توظيف ما هو قائم لدى المجلس، وما هو متاح لدى الحكومة، وما يمكن الوصول إليه من خبرات وتجارب دولية، ليتحول إلى مؤسسة معلوماتية حديثة تملك القدرة على تلبية احتياجاته المعلوماتية والبحثية بصورة مستقلة وموضوعية محايدة.

(١) لمزيد من التفاصيل حول مقترح إنشاء أكاديمية الشئون البرلمانية، راجع: د. خليل مرعي، مرجع سابق.

الملحق رقم (٣)

التطوير المؤسسي للأجهزة البرلمانية الرئيسية في مجلس الشعب

إعداد
طارق أنور عبد الرازق
خبير الشئون البرلمانية

مقدمة:

تمثل المؤسسة البرلمانية مكونًا أساسيًّا في أي نظام حكم ديمقراطي. وإذا كانت الديمقراطية في تعريفها الشائع تعني حكم الشعب بالشعب ولصالح الشعب؛ فإن البرلمان يمثل الآلية الأساسية لتحقيق ذلك. وتشكل سلطات البرلمان في التشريع والرقابة وتمثيل مصالح ومطالب المجتمع؛ وسائله في تحويل هذه المصالح والمطالب إلى سياسات عامة.

وينهض العمل المؤسسي الديمقراطي في البرلمان على قيم ومبادئ وقواعد حاكمة وإجراءات وأساليب عمل محددة وواضحة، تنظم مختلف سلطاته وأنشطته، وتحكم تكوين أجهزته الأساسية وصلاحياتها ومسئولياتها بما يعكس تكويناته السياسية، وتضمن توزيعًا متوازنًا للمسئوليات والسلطات فيما بينها. فضلًا عن القواعد التي تحكم حقوق الأعضاء وواجباتهم. ومن المبادئ الأساسية في هذا الشأن استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية في ممارسة سلطاته ومسئولياته، وفيما يتعلق بشئونه المالية والإدارية والفنية، وتطبيق قواعد المسئولية والمساءلة ليس إزاء السلطة التنفيذية فحسب، بل فيما يتعلق بسلوك أعضاء البرلمان، والانفتاح على المواطنين ومؤسسات المجتمع والتواصل معهم، والشفافية، وإتاحة المعلومات للمواطنين بوسائل متنوعة، وفاعلية أداء البرلمان في صنع وتوجيه السياسات العامة.

فهل يتسم البرلمان المصري- ومجلس الشعب تحديدًا- بهذه المبادئ الأساسية؟. وما مدى توفر مبادئ وقواعد وآليات ووسائل العمل الداخلي التي تجعل من المجلس مؤسسة ديمقراطية؟ وهل يضمن الإطار الدستوري الحاكم استقلالية حقيقية للبرلمان؟ وما مدى تأثير السياق السياسي بصفة عامة، والنظام السياسي السائد بصفة خاصة على هذه الاستقلالية وعلى قيام البرلمان بوظائفه الأساسية؟ وهل تمكن القواعد والآليات والوسائل الداخلية للبرلمان من تطبيق مبادئ تمثيل مكونات ومطالب المجتمع والمساءلة والشفافية والتواصل مع المواطنين والفاعلية؟.

تلك التساؤلات وما يرتبط بها يتعين أن تكون موضعًا لعملية تقويم شامل لمؤسسة البرلمان ودورها في مختلف جوانبها المؤسسية والوظيفية، وفي علاقة البرلمان بالمؤسسات الأخرى وبالمجتمع، وهي عملية باتت ضرورة حتمية، ويتطلب تنفيذها توفر الإرادة السياسية، وفي إطار آلية وطنية؛ للوقوف على مواطن الوهن والقوة بداية، والإفادة بأفضل الممارسات البرلمانية، من أجل وضع خارطة طريق للإصلاح البرلماني على مدى السنوات القادمة.

وسنُعنى في هذه الورقة بالتركيز- أساسًا- على تقييم الأجهزة المؤسسية الرئيسية داخل مجلس الشعب المصري، وبصورة أكثر تحديدًا تحليل الجوانب المتعلقة بتشكيل وتكوين هذه الأجهزة، ومدى توازن هذا التكوين وتعبيره عن مكونات المجلس، ومدى تركّز أو توزيع السلطات فيما بين هذه الأجهزة، مع نظرة مقارنة على نظم وممارسات برلمانية أخرى في هذا المجال. وتخلص إلى مجموعة من المقترحات في هذا الشأن. يدفعنا إلى ذلك الضرورات الراهنة الملحة التي باتت تفرض الغوص في تفاصيل التطوير المؤسسي للبرلمان، وتقييم التحديات والمشكلات المرتبطة به.

وعلى ذلك ستعرض الورقة الموضوع في المحاور التالية:

أولًا: الحاجة إلى التطوير المؤسسي للبرلمان.

ثانيًا: الأجهزة الرئيسية في مجلس الشعب، وتوزيع المسئوليات بينها:

١- طرق تكوين الأجهزة الرئيسية.

٢- تقييم تكوين الأجهزة الرئيسية في المجلس:

أ- السلطة الواسعة لرئيس المجلس في تكوين الأجهزة.

ب- طريقة انتخاب رئيس المجلس، ومدته تحتاج إلى مراجعة.

ج- الحاجة إلى توزيع متوازن للسلطات بين أجهزة المجلس.

د- الحاجة إلى ضمان تمثيل عادل للمرأة في المجلس وأجهزته الحاكمة.

هـ- ضرورة إقرار التمثيل النسبي للكتل البرلمانية في أجهزة المجلس.

و- ضرورة تطوير تكوين ودور اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية.

ز- أهمية تطوير هيكل اللجان الدائمة.

ثالثًا: مقترحات التطوير المؤسسي للبرلمان:

أولًا: الحاجة إلى التطوير المؤسسي للبرلمان:

من دواعي الأسف، أن تغيب قضية التطوير المؤسسي وإعادة هيكلة المؤسسات الديمقراطية عن اهتمام القوى السياسية الفاعلة ومؤسسة البرلمان ذاتها، برغم أهميتها القصوى في إطار عملية وضع الدستور الجديد. ورغم أن طريقة تكوين البرلمان عبر انتخابات غير نزيهة او سليمة، وهيمنة حزب واحد بممارسات التدخل والتزوير على مقاعد البرلمان بمجلسيه، واحتكار مناصبه الأساسية عبر عقود؛ كانت إحدى شرارات إشعال ثورة ٢٥ يناير، فقد استمر غياب الاهتمام بتدشين عملية التقويم الشامل لما يرتبط بالبرلمان.

فمنذ قيام ثورة ٢٥ يناير تعيش مصر مرحلة انتقالية ظلت القضايا الحاكمة بها تتعلق أساسًا ببناء مؤسسات الثورة.. فقد تمحورت التفاعلات الأساسية حول القضايا المرتبطة بالأحكام الدستورية الانتقالية (الإعلان الدستوري وتعديلاته)، وتكوين الجمعية التأسيسية لوضع الدستور، ومدى تمثيلها لمكونات وفئات وأطياف المجتمع المصري الجديد، ومحاولات التوافق على ما يتضمنه هذا الدستور من مبادئ، والانتخابات البرلمانية والرئاسية، وما يرتبط بهما من قوانين وأجهزة إشرافية وتنفيذية وقضائية، وتشكيلات الحكومة، وحدود دورها وصلاحياتها في ظل المرحلة الانتقالية، وعلاقتها بمجلس الشعب المنتخب، وحدود دور البرلمان المنتخب في مراقبة الحكومة ومحاسبتها، وأداء مجلس الشعب الجديد الرقابي والتشريعي، ومدى تجسيده لمطالب مجتمع ما بعد الثورة، ودور المجلس الأعلى للقوات المسلحة في إدارة المرحلة الانتقالية بما له وما عليه، فضلًا عن مدى قدرة هذه المؤسسات جميعًا على الاستجابة لتطلعات ثورية، ومطالب فئوية في ظل أوضاع ومصاعب اقتصادية تحدُّ من ذلك.

في خضم هذه التفاعلات وغيرها، غاب إلى حدٍّ كبير أي حوار أو تشاور جادّ، حول سبل وإجراءات إصلاح مؤسسة البرلمان، وبدا أن هذا الحوار أو التشاور- رغم ضرورته وأهميته الشديدة في هذه المرحلة- خطوة مؤجلة انتظارًا لما يتقرر في الدستور الجديد دون مسوغ منطقي، أو لا يحظى بالاهتمام اللازم من القوى والأحزاب السياسية، التي حازت الأغلبية البرلمانية النسبية وغيرها من الأحزاب الممثلة في البرلمان.

بل غابت أيضًا أي إجراءات فعلية لإصلاح المؤسسة البرلمانية على صعيد القواعد، والإجراءات الحاكمة لعملها، والهيكل المؤسسي والإدارة البرلمانية بصفة عامة؛ فقد سارت أعمال مجلس الشعب المنتخب الجديد وفقًا لنصوص الإعلان الدستوري المحدودة،(١) ولائحته المرتبطة بدستور ١٩٧١ الذي تم إنهاء العمل به، تأسيسًا على نص المادة (٦٢) من الإعلان الدستوري التي تتيح العمل بالقوانين واللوائح القائمة. ولم يستخدم المجلس سلطته التشريعية، وما تقرره هذه المادة ذاتها لتعديل اللائحة الخاصة به، أو إقرار لائحة مؤقتة لتنظيم العمل والإجراءات البرلمانية إلى حين وضع دستور جديد للبلاد.

وفي الحقيقة، فإن المغايرة بين ما يتضمنه كلٌّ من الإعلان الدستوري واللائحة الداخلية من نصوص قد وضعت قيودًا على الدور السياسي والرقابي للمجلس، ولسلطته في محاسبة الحكومة ومساءلتها.. وتجسد ذلك جليًّا، على سبيل المثال، في عدم قدرة المجلس على تحقيق ما تغيَّاه من استقالة، أو تغيير حكومة الجنزوري في ضوء رفضه للبرنامج الذي تقدمت به، وعدم قدرته على السير في إجراءات سحب الثقة، أو تقرير مسئولية رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو اتهامهم وفقًا لما تقرره اللائحة الداخلية؛ نظرًا لغياب أي نصوص تنظم ذلك في الإعلان الدستوري، ولاختلاف الرؤية بين التيار الغالب في المجلس (حزبي الحرية والعدالة والنور بخاصة) من جانب، والمجلس العسكري والحكومة من جانب آخر، بشأن دور المجلس في المرحلة الانتقالية، وطبيعة العلاقة بين الحكومة والمجلس.

بل إن أهم المبادرات الرقابية التي اتخذها برلمان ما بعد الثورة، للتعاطي مع مطالبها الأساسية؛ باءت بالفشل. فرغم قيام المجلس بتشكيل لجنة في الأول من فبراير ٢٠١٢ بشان موضوع قتل وإصابة المتظاهرين أثناء ثورة ٢٥ يناير؛ فإنها لم تنجز سوى تقرير مبدئي عن أحداث استاد بورسعيد، التي جرت في اليوم التالي من تشكيلها. وشاب التقرير (٢٨ صفحة فقط) كثيرٌ من أوجه القصور الإجرائية والموضوعية، وفي المضمون بما يصعب معه وصفه بتقرير لتقصي الحقائق. كما لم يستطع المجلس، أو لم تتوفر أرادة الأغلبية البرلمانية المتحكمة آنذاك، مساءلة الحكومة أو وزير الداخلية رغم توجيه اتهامات صريحة إليها بالتقصير.

---

(١) والتي نظمت- فقط- تشكيله وتكوينه (م٣٢) وسلطته في التشريع والرقابة وإقرار السياسة العامة للدولة (م ٣٣) ومدة الفصل التشريعي (م٣٤) دون تحديد لمدة دور الانعقاد السنوي أو أدوار الانعقاد العادية وغير العادية، وتنظيم حق الترشيح لعضويته (م٣٨)، والشروط الواجب توفرها في النواب واللجنة المشرفة على الانتخابات البرلمانية (م٣٩) واختصاص محكمة النقض بالفصل في صحة العضوية (م٤٠)، وأداء اليمين الدستورية (م٤٣) والمواد المرتبطة بواجبات الأعضاء والحصانة البرلمانية (المواد ٤٣ و٤٤ و٤٥).

وسارت لجنة تقصي الحقائق بشأن استرداد الأموال المهربة إلى الخارج، التي شكلها المجلس في ٦ فبراير ٢٠١٢ على درب سابقتها؛ حيث لم تقدم أي تقارير للمجلس بشأن نشاطها.

وفي الحقيقة، فإن غياب الجهد المؤسسي على مستوى مؤسسات الدولة والمجتمع، في دراسة وتقويم المؤسسات الديمقراطية، وفي القلب منها مؤسسة البرلمان؛ يعد خللًا جوهريًّا، وعقبة أساسية أمام بناء وتطوير هذه المؤسسات. ومما يلفت النظر في هذا الشأن، خلو البرامج الانتخابية للأحزاب بصفة عامة، وتلك التي حصلت على الأغلبية النسبية في البرلمان بصفة خاصة من رؤى وسياسات وإجراءات ومشروعات محددة لتطوير المؤسسة البرلمانية، أو لإعادة بنائها وهيكلتها. كما غاب الاهتمام بهذا البعد أيضًا عن الحوار والتفاعلات السياسية خلال المرحلة الانتقالية.

ومن المهم أن تكون ثمة آلية وطنية مستقلة مسئولة عن دراسة وتقديم مبادرات وإجراءات وطنية؛ لبناء المؤسسات الديمقراطية، ومتابعة هذه المبادرات، والتقويم المستمر لها ولنوعية وجودة الممارسة الديمقراطية؛ للوقوف على حجم التقدم، وتحديد أولويات التطوير بصفة مستمرة.

أهم المشكلات والتحديات:

إجمالًا فإن عملية التطوير المؤسسي للبرلمان باتَ ضرورة مُلحِّة، تفرضها مطالب مباشرة عبرت عنها ثورة شعبية، وتوجهٌ مجتمعي نحو صياغة عقد اجتماعي جديد، وتحدياتٌ ومشكلات كبيرة يتعين فحص تفاصيلها في إطار عملية تقييم شامل لمؤسسات الحكم المرتبطة بدستور ١٩٧١.

وبنظرة على ما يرتبط بالبرلمان في إطار النظام السياسي "السابق"؛ نستطيع ملاحظة ما يلي:

● الاختصاصات واسعة المدى لرئيس الجمهورية إزاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما فيها سلطة حل البرلمان.

● هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بفعل إعمال الآليات الدستورية والسياسية، التي جعلت المبادرة التشريعية والمالية تأتي غالبًا من جانب الحكومة، وتضعف في ظلها قدرة الأعضاء في تقديم مبادرات تشريعية ورقابية ومالية، كما ضعفت قدرات البرلمان كمؤسسة في اتخاذ المبادرات، والمشاركة في وضع السياسات العامة.

● سيطرة حزب واحد، هو الحزب الحاكم على البرلمان، وعلى التجنيد للمناصب البرلمانية والسياسية، بفعلٍ تحكمه في أغلبية برلمانية تفوق ثلثي أعضاء المجلسين.

● نظام تعدد حزبي ضعيف، يسيطر فيه حزب واحد على الحياة السياسية، بفعل قانون الأحزاب الذي كان يقيد عمليًّا إنشاء أحزاب جديدة، والتضييق الحكومي على الأنشطة المشروعة للأحزاب.

● نظام انتخابي لا يضمن تمثيلًا عادلًا ومتوازنًا للمجتمع وتنويعاته السياسية والنوعية، وأضعف تطبيقه بدعم من أجهزة الدولة للحزب الحاكم، وبالممارسات غير العادلة وغير النزيهة، وممارسات تزوير إرادة الناخبين؛ فرصَ وصول الأحزاب والقوى السياسية إلى الناخبين، ومن ثم إلى البرلمان.

● القواعد والإجراءات الحاكمة لعمل البرلمان، وأداء البرلمان تكرس الاستبداد، وتركز السلطات في أيدي رئيس المجلس، وتضمن له السيطرة على مكتب المجلس، والتحكم في تشكيل الأجهزة البرلمانية، وتجعل منه قيّمًا على أعمال المجلس، ولا تضمن تمثيلًا للأحزاب والقوى السياسية في تشكيلات المجلس يتناسب وقوتها في البرلمان.

● ضعف انفتاح البرلمان على المواطنين ومؤسسات المجتمع، وضعف القواعد وغياب الإجراءات التنظيمية والآليات، التي تضمن تواصل المواطنين مع البرلمان كمؤسسة ومع النواب، فضلًا عن ضعف غياب الدور التعليمي والتدريبي، الذي يؤديه البرلمان للمجتمع.

● ضعف شفافية البرلمان، باقتصار نقل المعلومات من البرلمان للمواطنين على وسائل محدودة الانتشار والفاعلية، وغياب قواعد وآليات تنظم حرية تداول المعلومات باعتباره حقًّا للمواطنين.

● عدم تطبيق آليات لمنع تضارب المصالح، سواء بالنسبة لأعضاء الحكومة أو أعضاء البرلمان، مما كان مدخلًا لانتشار الفساد والتربح من المناصب، وغياب مدونة سلوك للأعضاء تحدد حقوقهم وواجباتهم.

● غياب آليات التشاور المستمر، سواء بين البرلمان ومؤسسات المجتمع، أو بين الحكومة والمجتمع، وحتى مع وجود بعض النصوص اللائحية، التي تنظم إمداد المجلس بالبيانات والمعلومات والتقارير من جانب الحكومة؛ فإنها لم تكن ملزمة للحكومة، ولم تكن مفعَّلة على

النحو المطلوب، وبصفة عامة لا توجد نصوص ملزمة للحكومة بالتشاور المسبق في القضايا المهمة، كما لا توجد نصوص تتضمن جزاءات على الحكومة حال إخلالها بالنصوص الملزمة بإمداد المجلس ولجانه بالبيانات والمعلومات والتقارير والوثائق، بل وحضور الجلسات.

ولا شك أن جهود التغيير يتعين أن تتجه إلى تحويل البرلمان إلى مؤسسة ديمقراطية حقيقية أيًّا كان النظام السياسي، الذي يستقر عليه الدستور الجديد. فثمة حاجة أساسية لتحويل مبادئ وقيم الديمقراطية البرلمانية إلى نظام مؤسسي واضح القواعد والإجراءات ومتمايز من حيث الهياكل المؤسسية، وقابل للاستمرار والتطور عبر عمليات تقويم مستمرة.

وكما أشرنا سابقًا، تنهض الديمقراطية البرلمانية على مبادئ استقلالية البرلمان والفاعلية والشفافية، والانفتاح على المواطنين، ومؤسسات المجتمع، والمساءلة، والمسئولية أمام الهيئة الناخبة، وتمثيل مختلف فئات وأطياف المجتمع، والمساواة بين الأعضاء في الحقوق والواجبات، وإتاحة فرص متساوية للأعضاء، وللتشكيلات البرلمانية الحزبية للمشاركة في أعمال البرلمان.

وبطبيعة الحال، يتعين أن يستهدف أي تطوير للإطار الدستوري والقانوني الحاكم لعمل البرلمان بما في ذلك اللائحة الداخلية؛ إقرارَ القواعد والأحكام والإجراءات، التي تضمن تطبيق هذه القيم والمبادئ. وإذا كان الدستور منوطًا بتحديد هيكل المؤسسة البرلمانية، وإذا ما كانت ستتكون من مجلس واحد أو مجلسين، وما يتعلق بعضويتها وطريقة انتخابها وتكوينها وصلاحياتها التشريعية والرقابية والمالية، وعلاقاتها مع الحكومة، وتوزيع السلطات.. الخ، وهو ما سيرتبط بنوعية النظام السياسي رئاسيًّا أو برلمانيًّا أو مختلطًا، فإن النظام الأساسي للبرلمان (اللائحة الداخلية) سيكون منوطًا بتحويل النصوص الدستورية والقانونية المرتبطة إلى قواعد وإجراءات وأساليب عمل لتنظيم آليات العمل الداخلي.

ثانيًا: الأجهزة الرئيسية في مجلس الشعب، وتوزيع المسئوليات بينها:

حددت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الأجهزة الرئيسية الحاكمة في سبعة أجهزة تشمل رئيس المجلس ومكتب المجلس واللجنة العامة ولجنة القيم واللجان النوعية (١٩ لجنة)، واللجان الخاصة والمشتركة والشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية، ويقوم المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي بتشكيل هذه الأجهزة باستثناء اللجان الخاصة والمشتركة على النحو الذي سنشير إليه لاحقًا. كما أن الشعبة البرلمانية المصرية للمؤتمرات البرلمانية تشكل كلَّ أعضاء المجلس في مجموعه؛ حيث تعتبر الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية.

وفي الحقيقة، فإن الأمر يحتاج كثيرًا من التدبر قبل أن يطلق وصف «جهاز رئيسي»، الذي استخدمته اللائحة الداخلية على بعض الهيئات المشار إليها؛ فالجهاز الرئيسي يتعين أن يكون مؤسسة أو آلية دائمة، وهو ما لا ينطبق على اللجان الخاصة والمشتركة التي تتشكل بصورة مؤقتة وفقًا للحاجة. كما أن «الشعبة البرلمانية»، التي تضم كل أعضاء المجلس كجمعية عمومية يصعب أن نطلق عليها وصف جهاز رئيسي؛ حيث هي البرلمان نفسه، وإن كانت لهذه الشعبة آلية تنفيذية تسمى اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية، وهي التي يمكن أن ينطبق عليها وصف الجهاز.

من ناحية أخرى، تغفل اللائحة الداخلية إطلاق الوصف نفسه «جهاز رئيسي» على الهيئات البرلمانية للأحزاب، رغم السماح بتشكيلها وتمتعها ببعض المزايا المحدودة، وديمومة تشكيلها في الممارسة العملية. لكن ربما كان الاستبعاد مقصودًا، وترجمةً لحقائق سياسية على الأرض، أبرزها هيمنة حزب واحد على الحياة السياسية والبرلمانية، والحقائق في اللائحة تكرس هيمنة الحزب الواحد أيضًا، وتهمش دور الكتل البرلمانية للأحزاب.

١ – طرق تكوين الأجهزة الرئيسية:

يمكن رصد أربع طرق أساسية حددتها اللائحة الداخلية؛ لتشكيل الأجهزة البرلمانية الرئيسية الحاكمة:

أولها: **طريقة الانتخاب بطريق الاقتراع السري في جلسة علنية، ويكون الفائز هو من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة (وليس من عدد الأعضاء) في أول جولة أو الأغلبية النسبية في جولة ثانية للحاصلين على أعلى الأصوات. وفي حالة تساوي الأصوات بين مرشحيْن أو أكثر في الجولة الثانية؛ تكون الأولوية لمن تعينه القرعة، وينطبق ذلك على حالة انتخاب رئيس المجلس ووكيليه بالتعاقب في بداية كل دور انعقاد في جلسة علنية يرأسها أكبر الأعضاء سنًّا (م١١، وم ٩٣، وم ٩٥ من اللائحة الداخلية).**

كما تسري طريقة الانتخاب بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة على انتخاب مكاتب اللجان النوعية (رئيس ووكيلين وأمين سر)، مع اختلاف في المدة المتاحة للانتخاب (في أول جلسة بالنسبة للرئيس والوكيلين، وخلال عشرة أيام من بدء دور الانعقاد بالنسبة

لمكاتب اللجان النوعية)، وإمكانية إعلان انتخاب مكتب اللجنة بالتزكية في حالة عدم تقدم مرشحين سوى العدد المطوب، بينما يتحتم إجراء الانتخاب في كل الأحوال في حالة انتخاب رئيس المجلس ووكيله، حتى وإن لم يتقدم سوى العدد المطلوب، أيضًا يجري انتخاب رئيس المجلس ووكيليه في جلسة علنية، بينما يجري انتخاب مكاتب اللجان النوعية في اجتماع مغلق كأصل عام.

ثانيها: **طريقة الانضمام بحكم المنصب، ويسري ذلك على عضوية مكتب المجلس، الذي يضم الرئيس والوكيلين فقط (م١٠/ لائحة)، وأغلبية عضوية اللجنة العامة، وتشمل رئاسة رئيس المجلس للجنة وعضوية الوكيلين ورؤساء اللجان النوعية، وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب فيها (م٢١/ لائحة)، وأغلبية عضوية لجنة القيم، وتشمل رئاسة أحد وكيلي المجلس للجنة، وعضوية رؤساء أربع لجان نوعية (رؤساء لجان الشئون الدستورية والتشريعية والاقتراحات والشكاوى والشئون الدينية وحقوق الإنسان) (م٢٥/ لائحة)، ورئاسة رئيس المجلس للجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية، وعضوية الوكيلين، ورئيس لجنة العلاقات الخارجية فيها(م٨٦/ لائحة)، وتتكون الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية من جميع أعضاء المجلس (م٨٥/ لائحة).**

ثالثها: **طريقة الاختيار المقيد، وبترشيح من مكتب المجلس، وينطبق ذلك على اختيار خمسة أعضاء لعضوية اللجنة العامة للمجلس، على أن يكون من بينهم عضوٌ واحد من المستقلّين إذا كان عدد الأعضاء المستقلين بالمجلس عشرة أعضاء على الأقل (م٢١ البند رابعًا/ لائحة)، واختيار خمسة من أعضاء اللجنة العامة لعضوية لجنة القيم على أن يكون من بينهم اثنان من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والمستقلين (م٢٥/ لائحة)، وانتخاب المجلس لثمانية أعضاء لعضوية اللجنة التنفيذية للشعب البرلمانية بناءً على ترشيح مكتب المجلس فضلًا عن ثلاثة أعضاء يختارهم المكتب لعضوية هذه اللجنة من بين المتخصصين في نشاطها، على أن يكون من بينهم عضو واحد على الأقل من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة (م٨٦/ لائحة).**

رابعها: **طريقة الاختيار بالقرعة المقيدة، وينطبق ذلك على اختيار خمس أعضاء من المجلس لعضوية لجنة القيم، على أن تكون من بينهم إحدى النساء. (م٢٥/ لائحة).**

وفيما يتعلق بتكوين اللجان الخاصة والمشتركة، فيجري تشكيلها بقرار من المجلس وفقًا للحاجة لدراسة موضوع محدد أو مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون، وإعداد تقرير عنه يعرض على المجلس. ويكون قرار تشكيل هذه اللجان بناءً على اقتراح من رئيس المجلس أو طلب الحكومة، ويختار رئيس المجلس رئيسَها وأعضاءها، ويُخطَر بهم المجلس في أول جلسة. وتستمر اللجنة حتى يصدر قرار المجلس بشان الموضوع الذي شكلت من أجله أو بانتهاء عملها (م ٨٢/ لائحة).

ولذلك يكمن القول إن اللجان الخاصة المشتركة على خلاف الأجهزة الأخرى ذات طبيعة مؤقتة. ويملك رئيس المجلس سلطة كبيرة في تشكيلها.

أما تكوين اللجان الدائمة، وعددها ١٩ عشرة لجنة نوعية، فتتكون في بداية كل دور انعقاد بتقديم ترشيحات لعضوية اللجان إلى رئيس المجلس في الموعد الذي يحدده (٣٨)؛ حيث يجب أن يشترك كل عضو في لجنة واحدة على الأقل، وله الاشتراك في لجنة أخرى للإفادة من خبرته بموافقة مكتب المجلس (٣٩)، ومكتب المجلس له اقتراح حجم عضوية اللجان بما يكفل حسن قيامها بأعمالها، ويشترط ألا يزيد عدد أعضاء اللجنة من محافظة واحدة على ربع أعضائها (٣٧)، ويتولى مكتب المجلس التنسيق بين الترشيحات بمراعاة إعطاء أولوية الاختيار لمعيار الأقدمية، ثم معيار الخبرة والتخصص (٣٨)، ولا يجوز لأعضاء الحكومة الجمع بين مناصبهم وعضوية اللجان، كما لا يجوز لرئيس أو أعضاء مكاتب اللجان عضوية لجان أخرى إلا بموافقة مكتب المجلس(٣٩). ويعلن المكتب قوائم ترشيحات عضوية اللجان قبل عرضها على المجلس، ويتلقى ويفحص الاعتراضات أو الاقتراحات، التي تقدم لرئيس المجلس كتابة بشأنها، ثم يعرض الرئيس القوائم النهائية على المجلس، وتعتبر نافذة بمجرد إقرار المجلس لها.

٢- تقييم تكوين الأجهزة الرئيسية في المجلس:

مما سبق يتضح أن عملية الانتخاب بين مرشحين متنافسين تقتصر فقط على مناصب مكتب المجلس ومكاتب اللجان النوعية، بينما يجري تكوين الأجهزة الأخرى بطرق أخرى تجمع بين الانضمام بحكم المنصب والاختيار المقيد بناء على ترشيح من مكتب المجلس والقرعة المقيدة. في حين يجري تكوين اللجان الدائمة، وعضويتها إلزامية بحكم اللائحة، من خلال ترشيحات وإعداد قوائم لعضوية اللجان، يمتلك فيها مكتب المجلس السلطةَ الأساسية.

وقد جرت الممارسة على أن تكون تسمية رئيس المجلس ووكيليه وأعضاء مكاتب اللجان النوعية (الرئيس والوكيلين وأمين السر في كل لجنة) من الحزب الحاصل على أغلبية المقاعد في البرلمان، أو بالأحرى الحزب المسيطر على الحياة السياسية والبرلمانية في مصر على مدى عقود. ومن ثم تحولت العملية الانتخابية للمناصب البرلمانية إلى إجراء شكلي معروف النتيجة سلفًا. تغيرت هذه الممارسة في أول برلمان بعد ثورة ٢٥ يناير إلى تقسيم المناصب البرلمانية في مكتب المجلس، وهيئات ومكاتب اللجان وفقًا للقوة النسبية للأحزاب الحاصلة على أكثرية المقاعد في المجلس، وتحكم فيها حزبَا الحرية والعدالة والنور. ورغم ما نجم عن ذلك من سيطرة الحزبيْن على أغلب المناصب، فإنه يعدُّ خطوة مهمة نحو ضمان تمثيل مختلف مكونات المجلس في أجهزته الرئيسة، ويحتاج إلى وضع قواعد وإجراءات تنظيمية تحكمه، وتضمين ذلك في اللائحة الداخلية للمجلس.

وثمة ملاحظات أساسية على طريقة تشكيل الأجهزة البرلمانية في مجلس الشعب والقواعد الحاكمة لها، تتمثل فيما يلي:

أ- السلطة الواسعة لرئيس المجلس في تكوين الأجهزة:

فرئيس مجلس الشعب- وفقًا لنصوص اللائحة الداخلية- يتحكم منفردًا أو من خلال مكتب المجلس في تعيين وتقديم مرشحين لشغل المناصب البرلمانية، فهو الذي يقترح تشكيل اللجان الخاصة والمشتركة، ويختار رؤساءها وأعضاءها، ويخطر بهم المجلس. كما يختار من خلال مكتب المجلس خمسة أعضاء لعضوية اللجنة العامة، ومثلهم لعضوية لجنة القيم، وأحد عشر عضوًا لعضوية اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية (عضوية اللجنة ١٥ عضوًا، منهم رئيس المجلس والوكيلان، ورئيس لجنة العلاقات الخارجية، و١١ عضوًا يجري اختيارهم من خلال مكتب المجلس). وبرغم أن أحكام اللائحة والممارسة تجري على عرض هذه الترشيحات/ الاختيارات على المجلس لاتخاذ القرار بشأنها؛ فإنها لا تنظم حالة عدم موافقة المجلس عليها، مما يجعل الأمر عمليًّا يمثل إخطارًا للمجلس باختيارات رئيس المجلس ومكتبه لهذه المناصب البرلمانية.

ومما يجعل سلطة رئيس المجلس واسعة في الاختيار والترشيح للمناصب البرلمانية، وفي كل اختصاصات مكتب المجلس الأخرى بصفة عامة، محدودية عضوية المكتب (رئيس المجلس والوكيلان فقط) وعدم إمكانية صدور أي قرارات عنه دون موافقة رئيس

المجلس. وقد تأكد ذلك فيما نصت عليه المادة ٢٠ من اللائحة الداخلية من أنه «... لا يصح اجتماع المكتب (مكتب المجلس) إلا بحضور جميع أعضائه، وتصدر قراراته بموافقة أغلبية الحاضرين على أن يكون من بينهم الرئيس». ولّما كانت عضوية مكتب المجلس ثلاثة أعضاء فقط؛ فإن اشتراط موافقة الرئيس تجعل منه قيّماً على كل اختصاصات المكتب، ولا يمكن أن تصدر أي قرارات دون موافقته، حتى وإن اتفق على إصدارها وكيلا المجلس. والحالة الوحيدة التي تسمح بغير ذلك (أي عقد مكتب المجلس وإصدار قراراته) هو حدوث مانع يحول دون مباشرة رئيس المجلس اختصاصاته (أو أحد أعضاء المكتب)، وفي ظروف الاستعجال فقط؛ حيث يمكن إصدار القرارات باتفاق العضوين الحاضرين.

وإذا كانت ترشيحات رئيس ومكتب المجلس لعضوية الأجهزة الرئيسية تحكمها بعض المعايير، كاشتراط عدم زيادة الأعضاء من محافظة واحدة في اللجنة الدائمة على ربع أعضائها ومراعاة معايير الأقدمية، والتخصص والخبرة في تكوينها، ومراعاة تمثيل المستقلين وممثلين عن الهيئات البرلمانية للأحزاب في أجهزة أخرى كما أوضحنا؛ فإن السلطة التقديرية في الانتقاء والاختيار تظل موكولة لرئيس ومكتب المجلس، عندما يتعدد من تنطبق عليهم هذه المعايير من المرشحين للمناصب البرلمانية.

ولا تعطي اللائحة الداخلية أي دور للكتل أو الهيئات البرلمانية للأحزاب في تقديم مرشحين لعضوية الأجهزة الأساسية وفقًا لقوتها النسبية في المجلس، وهو ما سنعالجه في محور منفصل فيما بعد.

ب- طريقة انتخاب رئيس المجلس ومدته، تحتاج إلى مراجعة:

تحتاج طريقة انتخاب رئيس المجلس، ومدة رئاسته للمجلس؛ إلى مراجعة بعد تقدير دقيق لمزايا وعيوب النظام القائم. فالانتخاب السنوي لرئيس المجلس- في بداية كل دور انعقاد- يشكل صيغة ديمقراطية للاختيار، وقد يضمن نظريًّا تداولًا للسلطة على قمة المؤسسة التشريعية، بما يتيح اختيار الأكفأ. كما قد يكتسب ذلك أهمية خاصة في ضوء السلطات والصلاحيات الواسعة المخولة لرئيس المجلس في ظل النظام القائم؛ حيث ستشكل عملية الانتخاب السنوي آليةَ محاسبةٍ جماعية من أعضاء المجلس على أداء الرئيس إذا ما رغب الترشح لرئاسة المجلس في أدوار انعقاد تالية. لكن من جانب آخر، فإن ثمة عدة جوانب مهمة تقتضي إعادة النظر في هذا النظام:

١-أن الصيغة القائمة تتيح الفرصة عمليًّا للحزب المهيمن، أو صاحب الأغلبية البرلمانية للحصول على منصب رئيس المجلس، بل وكل المناصب البرلمانية المنتخبة إذا رغب. ويساعده في ذلك طريقة الاختيار بالأغلبية المطلقة (لعدد الأصوات الصحيحة) في الجولة الأولى، وبالأغلبية النسبية في الجولة الثانية.

٢-أن منصب رئيس المجلس يحتاج إلى التحصين من وجود ضغوط حزبية دائمة عليه؛ كي يقوم بدوره المنوط به في تمثيل المجلس، وتنظيم وإدارة أعماله على نحو غير متحزب أو منحاز حزبيًّا، أو استغلال سلطاته من أجل تحقيق مزايا للحزب الذي قدمه مرشحًا وسانده؛ كضمان حصول الحزب على مناصب هيئات مكاتب اللجان أو أغلبها من خلال سلطته في «ضبط» عضوية اللجان، ويحتاج ضمان استقلال وحيادية منصب الرئيس وجود قواعد واضحة بذلك في اللائحة الداخلية، وهي غائبة، وتقرير مسئوليته أمام إحدى هيئات المجلس (كمكتب المجلس مثلاً.. لكن بعد إعادة هيكلته).

٣-أن تعزيز استقلالية المجلس بصفة عامة تقتضي تحصين شاغلي المناصب البرلمانية ضد الضغوط والتأثيرات الحزبية، خاصة من الحزب الحاكم.

٤-أن صيغة الانتخاب السنوي لرئيس المجلس ارتبطت ارتباطًا وثيقًا بصيغة دور الانعقاد السنوي الواحد للمجلس، والذي يتم بناء على دعوة من رئيس الجمهورية. وإذا ما أخذ الدستور الجديد بنظام تعدد أدوار الانعقاد السنوي (وثمة حاجة ضرورية إليه)؛ فسيكون من الملائم أن يجري انتخاب رئيس المجلس على مدى أكثر من عام أو على مدى الفصل التشريعي بالكامل. ويعزز من ذلك ضرورة أن تكون الدعوة إلى انعقاد المجلس من رئيسه لا من رئيس الجمهورية، وبناء على نص دستوري.

5-أهمية المغايرة بين مدة انتخاب رئيس المجلس، ومدة انتخاب هيئات مكاتب اللجان النوعية.

في ضوء هذه الاعتبارات، أين يقف النظام الساري في مجلس الشعب المصري من النظم البرلمانية الأخرى، فيما يتعلق بطريقة انتخاب رئيس المجلس ومدة ولايته؟

في مجلس الشعب المصري، يجري انتخاب رئيس المجلس والوكيلين بالتعاقب في الجلسة الأولى لدور الانعقاد السنوي العادي بالاقتراع السري، وبالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات

الصحيحة، وبالأغلبية النسبية في جولة ثانية للحاصلين على أعلى الأصوات، ويرأس هذه الجلسة أكبر الأعضاء سنًّا، وفي حالة تساوي الأصوات في الجولة الثانية تكون الأولوية لمن تعيِّنه القرعة.

وقد سارت اللائحة الداخلية للمجلس فيما يتعلق برئاسة الجلسة الافتتاحية لأكبر الأعضاء سنًّا على نظام الجمعية الوطنية الفرنسية، بينما في نظم أخرى مثل مجلس العموم البريطاني يرأس هذه الجلسة أقدم الأعضاء، أو رئيس البرلمان السابق إذا ما كان عضوًا، أو أحد الوكلاء كما في البرلمان الأوروبي، أو يرأسها الأمين العام للبرلمان كما في أستراليا.(١) وكما في كلٍّ من مجلسي النواب والشيوخ في نيجيريا. (٢)

وفيما يتعلق بطريقة الانتخاب تتعد التجارب، ففي الجمعية الوطنية الفرنسية يُنتخب الرئيس بالاقتراع السري، وإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة للأصوات في أول جولتين للاقتراع؛ يُكتفى بالأغلبية البسيطة في الجولة الثالثة، وإذا ما تساوى الأصوات يتم إعلان انتخاب الأكبر سنًّا.(٣)

ويتبنى البوندستاج الألماني نهجًا أكثر تشددًا في انتخاب رئيس المجلس؛ حيث يُشترط الحصول على أصوات «أغلبية أعضاء المجلس» في اقتراع أول ثم ثانٍ، ثم أغلبية الأصوات المعطاة في اقتراع ثالث. ووفقًا للبندين ١ و٢ من المادة ٢ من اللائحة الداخلية للبوندستاج؛ ينتخب الرئيس ونوابه بالاقتراع السري (لمدة الفصل التشريعي)، ويفوز بالمنصب من يحصل على أصوات أغلبية الأعضاء. وإذا لم تتحقق الأغلبية في الاقتراع الأول؛ يتم إجراء اقتراع ثان يمكن اقتراح مرشحين جدد فيه. وفي حالة عدم حصول أحد المرشحين على أصوات أغلبية أعضاء البوندستاج؛ يُجرى اقتراع ثالث. وإذا كان الاقتراع هذه المرة على مرشح واحد؛ فيلزم لفوزه حصوله على أغلبية الأصوات المعطاة. أما إذا تم الاقتراع الثالث

(1) Parliamentary Rules of Procedure، Office of Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD)، European Parliament، March 2010. p10

(2) IPU Parline: www.ipu.org/parline-e/Modlist.asp

(3) **Article 9:**

2 The President of the National Assembly shall be elected by secret ballot at the rostrum. If no candidate obtains an absolute majority of votes cast at the first two ballots، a relative majority shall suffice at the third ballot، and where the votes are equal the oldest candidate shall be deemed elected.

على أكثر من مرشح، ولم تتحقق الأغلبية لأي منهم، فيتم إجراء اقتراع آخر بين العضوين الذي حصل كلٌّ منهما على عدد أكبر من الأصوات، ويفوز بالمنصب من يحصل منهما على معظم الأصوات. وإذا تساويَا في الأصوات؛ فيتم تحديد الفائز منهما عبر القرعة، التي يجريها رئيس الجلسة.

وفي مجلس الشعب الهندي، يجري اقتراع على المرشحين لرئاسة المجلس واحدًا تلو الآخر بالترتيب الذي تم تقديم الترشيحات به، وعلى النحو الذي تم تثنيتها به، إلى أن يحصل أحد المرشحين على أغلبية الأصوات.

وفي مجلس النواب الأسترالي، يُنتخب الرئيس بأغلبية الأصوات، وتجري عدة اقتراعات متعاقبة يتم استبعاد المرشح الحاصل على أقل الأصوات في الاقتراعات. وتستمر هذه العملية إلى أن يحصل أحد المرشحين على أغلبية الأصوات (م١١/ i من النظام الأساسي)[1]

وفيما يتعلق بمدة انتخاب رئيس المجلس، **تأخذ كثير من البرلمانات بانتخاب الرئيس لمدة الفصل التشريعي بالكامل، مثل: مجلس العموم البريطاني، والكونجرس الأمريكي (ومجلس الشيوخ أيضًا)، والجمعية الوطنية الفرنسية (ومجلس الشيوخ أيضًا)، البوندستاج الألماني، ومجلسا العموم والشيوخ في كندا، ومجلسا النواب والشيوخ في كل من إيطاليا وهولندا ورومانيا، وكل من مجلس النواب الأيرلندي والأسباني، ومجلس الاتحاد الروسي، والمجلس الوطني في كل من النمسا وبلغاريا وأرمينيا وأذربيجان، وكل من البرلمان السويدي والكرواتي واليوناني، والمجلس الوطني لسلطة الشعب بكوبا، ومجلس النواب القبرصي، ومجلس النواب بجمهورية التشيك.**

وفي آسيا، تأخذ بذات النظام برلمانات اليابان والهند والصين وإندونيسيا وماليزيا وسيرلانكا وسنغافورة وتايلاند وباكستان وطاجيكستان، ومجلسا النواب والشيوخ في أستراليا ومجلس النواب في نيوزيلندا. ومجلس الشعب الأعلى في جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية.

كما تأخذ بهذا النظام كثيرٌ من البرلمانات الأفريقية مثل المجلس الوطني في كلٍّ من بنين وتشاد (٤ سنوات) وبوتسوانا وبوركينا فاسو والرأس الأخضر والكونغو وكينيا وومالاوي ومالي وناميبيا والنيجر وجنوب أفريقيا وأوغندا وزامبيا وزيمبابوي، ومجلس الاتحاد بجزر

(1) Procedures، op.cit، p

القمر (٥ سنوات)، ومجلسا النواب والشيوخ في نيجيريا (٤ سنوات)، ومجلس الشيوخ في بوروندي (٥ سنوات).

أما دول أمريكا الجنوبية، فينتشر بها نظام انتخاب رئيس المجلس التشريعي لمدة عام أو دور انعقاد تشريعي، بينما تكون المدة في المجلس الأعلى مدة الفصل التشريعي كما في مجلس الشيوخ الأرجنتيني (٤ سنوات تتوافق مع مدة نائب رئيس الجمهورية الذي يترأسه) (بينما مجلس النواب ينتخب الرئيس لمدة عام).

وتأخذ بعض البرلمانات العربية بانتخاب الرئيس لمدة الفصل التشريعي، مثل: مجلس الشعب الوطني الجزائري، ومجلس النواب المغربي (٥ سنوات)، ومجلس النواب اللبناني (٤ سنوات)، والمجلس الوطني الاتحادي في الإمارات (عامان).[١]

وفي بعض الدول، يُنتخب الرئيس لمدة عامين كما في مجلس النواب البرازيلي (نصف فصل تشريعي)، والمجلس الوطني في جمهورية كوريا، ومجلس الشيوخ التايلندي (نصف فصل)، والجمعية الوطنية الكبرى في تركيا (ينتخب الرئيس الأول لمدة عامين، بينما يكمل الثاني باقي الفصل التشريعي).

ج- الحاجة إلى توزيع متوازن للسلطات بين أجهزة المجلس:

السلطة المطلقة مفسدة مطلقة كما قال- يومًا- اللورد جون أكتون، وهي قرين الاستبداد، وأداة المستبدين في ممارسة التسلط والقهر، والنظام الداخلي القائم لمجلس الشعب يهيئ فرصًا كاملة إذا ما استمر بمضامينه الراهنة لممارسة السلطة المطلقة، وإعادة إنتاج الاستبداد.

ففضلًا عن الصلاحيات الواسعة المنوطة برئيس المجلس ومكتب المجلس فيما يتعلق بتكوين الأجهزة الرئيسية للمجلس كما أشرنا، يتمتع رئيس مجلس الشعب بصلاحيات وسلطات سياسية وتنظيمية وإجرائية ومالية وإدارية موسعة أخرى.

من الناحية السياسية، يعتبر رئيس مجلس الشعب وفقًا لدستور ١٩٧١ هو الرجل الثاني في الدولة، فهو الذي يتلقى استقالة رئيس الجمهورية، ويطلب من المجلس عقد جلسة سرية لمناقشة الاستقالة، ويُخطر بخلو منصب رئيس الجمهورية، وعليه أن يدعو المجلس- فورًا- لعقد جلسة خاصة لإعلان خلو المنصب، ويوجه رئيس مجلس الشعب بيانًا إلى

---

(١) كل البيانات السابقة مجمعة من:

IPU Parline: www.ipu.org/parline-e/Modlist.asp

الشعب في يوم إعلان خلو المنصب، وهو الذي يتولى رئاسة الجمهورية بصفة مؤقتة في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن العمل.

وفي مجال تنظيم العمل البرلماني، يضع رئيس المجلس مع الوكيلين خطة لنشاط المجلس ولجانه، ويعرضها على اللجنة العامة لإقرارها، ويضع جدول أعمال المجلس، ويعدله بمساعدة وكيلي المجلس، مع إعطاء الأولوية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، والتي قامت اللجان بدراستها وإعداد تقارير عنها. ويقوم بتنظيم وإدارة المناقشات، وتحديد وقت الحديث، ويحيل مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين والاتفاقات الدولية وطلبات الرقابة وغيرها من النصوص إلى اللجان؛ لنظرها وتقديم تقارير عنها إلى المجلس، ويضع إرشادات، وكيفية إنهاء أو إنجاز الأعمال والتقارير المعروضة على المجلس، ويفحص إمكانية قبول طلبات تشكيل اللجان الخاصة، والمشتركة، وتقصي الحقائق، وله اختيار رئيس وأعضاء اللجان هذه اللجان، وله بالتعاون مع الوكيلين من خلال مكتب المجلس اختيار خمسة أعضاء في اللجنة العامة للمجلس.

وهو الذي يرأس مكتب المجلس بصلاحياته الموسعة، ولا تصدر قراراته دون موافقته، ويرأس اللجنة العامة، ويدعوها إلى الاجتماع، ويضع جدول أعمالها، ويدير مناقشاتها وينهيها، ويعلن قراراتها. ويرأس اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية، ومسئول عن إدارة العلاقات مع البرلمانات الأخرى (العلاقات البرلمانية الدولية، والدبلوماسية الشعبية) ويصدر قرارات تشكيل الوفود البرلمانية المشاركة في المؤتمرات البرلمانية، ويرأس هذه الوفود.

ورئيس المجلس يرأس الجلسات العامة، ويفتتحها ويؤجلها ويرفعها، ويرأس الاجتماعات المشتركة لمجلسي الشعب والشورى، واللجنة المشتركة المشكلة بينهما لحل الخلافات، وطرح التشريعات والمعاهدات التي تجب موافقة مجلس الشورى عليها (وفقًا لنص المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١)، ويرأس اجتماعات اللجان التي يحضرها.

وهو مسئول عن ضمان احترام الدستور، واللائحة الداخلية للمجلس، والمسئول عن التحدث باسم المجلس، وإصدار بيانات عن أعماله، ويتخذ الإجراءات اللازمة؛ للحفاظ على النظام داخل الجلسة في حالات الإخلال بها، وهو الذي ينهي هذه الإجراءات، وهو المسئول عن الأمن والنظام داخل المجلس، ويضع النظام الذي ينظم ذلك.

ورئيس المجلس هم من يعطي الإذن بالحديث للأعضاء ويسحبه منهم، ويحدد نظام مناقشة التعديلات على مشروعات القوانين، ويطرح الموضوعات للتصويت، ويحدد كيفيته، ويتحقق من سلامة إجراء التصويت، ويلغي التصويت في حالة عدم سلامته، ويتحقق من النصاب القانوني اللازم لبدء الجلسات والتصويت، ويصادق على النصوص التي يتبناها المجلس، ويصدر مضابط المجلس بعد تصديق المجلس عليها، وله سلطة تقديرية في إعطاء الكلمة فيما يُطرح من موضوعات غير مدرجة بجدول الأعمال (مثل البيانات العاجلة)، وينظم مناقشتها. ويفسر نصوص اللائحة الداخلية للمجلس.

ورئيس المجلس مسئول عن وضع موازنة المجلس وحساباتها الختامية في إطار مكتب المجلس، ويشرف على أعمال الأمانة العامة، وعلى جميع شئون وأعمال المجلس الإدارية والمالية والفنية، ويعين الأمين العام للمجلس، ويصدر بتعيينه قرارٌ من مكتب المجلس، وينظم خدمات البرلمان.

وفيما يتعلق بحقوق الحديث والتصويت، فله حق أخذ الكلمة والتعبير عن رأيه في أي موضوع، ويقترح التعديلات، ويشارك في التصويت بعد أن يتخلى عن رئاسة الجلسة حتى نهايتها.

ويدعونا إلى التأكيد على أن رئيس المجلس يمتلك صلاحيات وسلطات مطلقة حقيقة التركيز الشديد لكل هذه السلطات في يديه ومكتب المجلس، الذي يعتبر قيّماً على أعماله من ناحية، وضعف سلطات الأجهزة الرئيسة الأخرى خاصة فيما يتعلق بالجوانب الإجرائية والتنظيمية والمالية المتعلقة بعمل المجلس ككل.

فصلاحيات اللجنة العامة للمجلس، التي حددتها اللائحة الداخلية تتعلق بقضايا وموضوعات يمكن تصنيفها بين نوعين القضايا:

أولها: قضايا موضوعية: **تتعلق أغلبها ببيانات السياسة العامة للدولة، والقضايا ذات الأهمية، وتقارير الأجهزة الرقابية المهمة، ويقتصر عرض قضايا السياسات العامة على اللجنة العامة، أو التشاور وتبادل الرأي بشأنها على ما يراه رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس، أو رئيس مجلس الوزراء (٢٣/ أولًا)، وليس ثمة نصوص إلزامية في هذا الشأن. كما أن دراسة اللجنة لتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات منوط بها «يحيله مكتب المجلس» إليها من هذه التقارير (٣٢ ثانيا)، ويجوز استعانة مكتب المجلس برأي اللجنة بشأن تقارير**

الإدارة المحلية (٤٨)، واستطلاع رأيها بشأن تقارير اللجان النوعية عن آثار تطبيق القوانين العامة(٤٨)، كما يجوز لرئيس المجلس إحالة التقارير السنوية عن نشاط اللجان إليها (٧٤)، وإحالة ردود الحكومة بشأن الاقتراحات برغبات المقدمة من اللجان النوعية للجنة العامة لدراستها (٥٠). ويجوز أيضًا أن يحيل المجلس بناءً على اقتراح رئيسه القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إليها (١٧٣)، فضلًا عن جواز إحالة بيان رئيس الجمهورية إلى اللجنة لدراسته، وتقديم تقرير عنه إلى المجلس (١٠٦).

والملاحظة الأساسية في هذا المجال أن الاختصاص الموضوعي للجنة العامة هو مما يقع ضمن اختصاصات اللجان النوعية الدائمة في المجلس، وأيضًا اللجان الخاصة والمشتركة التي يشكلها المجلس لدراسة موضوعات، أو تشريعات محددة.

ثانيها: قضايا إجرائية: **وتتضمن غالبًا تلك القضايا التي توجب اللائحة الداخلية إحالتها للدراسة، أو أخذ رأي اللجنة العامة بشأنها. ويشمل ذلك: ضرورة عرض خطة نشاط المجلس التي يعدها مكتب المجلس على اللجنة العامة (١٥)، وعرض تقرير لجنة حسابات المجلس بشأن مشروع موازنة المجلس على اللجنة العامة لإبداء ملاحظاتها (٤٩٥)، وأخذ رأي اللجنة بشأن القواعد التنظيمية المتعلقة بالتسهيلات، التي يضعها مكتب المجلس للأعضاء (٤١٦)، والموضوعات التي تحيلها لجنة القيم إلى اللجنة لتوقيع جزاءات على الأعضاء؛ لإخلالهم بواجباتهم، والاشتراك مع لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في نظر حالات الإخلال الجسيم بواجبات العضوية التي قد تستدعي إسقاط العضوية (٢٣ و٣٢ و٤٣)، واختيار سبعة أعضاء لتمثيل مجلس الشعب في اللجنة المشتركة مع مجلس الشورى المنصوص عليها في المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١(٢٣). كما يتعين عرض اعتراضات الأعضاء على قرارات رئيس المجلس أو مكتب المجلس بحفظ الأسئلة أو طلبات الإحاطة أو الاقتراحات برغبة أو بقرار على اللجنة العامة (١٩٣ و١٩٤ و٢١٣).** ويجوز **للجنة العامة طلب تشكيل لجان تقصي حقائق (٢١٩)، كما يجوز لمكتب المجلس أن يعرض استقالات الأعضاء على اللجنة العامة (٣٨٥).**

كما تلزم اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بضرورة إحالة طلبات تعديل الدستور المقدمة من رئيس الجمهورية والأعضاء إلى اللجنة (١١٦ و١٢٣)، وإحالة اعتراضات رئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي يوافق عليها المجلس إليها للدراسة، وتقديم

تقرير للمجلس عنها (١٥٨). كما يتعين عرض طلبات اتهامات الوزراء على اللجنة العامة، وعليها أن تستدعي الوزراء للاستماع إليهم (٢٤٦). وفي حالة رد رئيس الجمهورية تقرير المجلس عن مسئولية رئيس الوزراء، يتعين أن يعرض مكتب المجلس ما ينتهي إليه بشان التقرير على اللجنة العامة لتعد تقريرًا يعرض على المجلس (٢٤٤).

ورغم تنوع وتعدد الموضوعات الإجرائية التي توجب اللائحة الداخلية للمجلس أخذَ رأي اللجنة العامة بشأنها؛ فإن الملمح المشترك هو غياب تقرير أي مبادرة لهذه اللجنة في وضع، أو تقرير المسائل التنظيمية أو الإجرائية أو المالية أو الإدارية المتعلقة بنشاط المجلس؛ حيث تظل المبادرة والسلطة الأساسية في هذا الشأن مخوَّلةً لمكتب المجلس ورئيسه. وحتى فيما يتعلق بموازنة المجلس ومراقبتها لا يوجد دور محدد للجنة العامة سوى إبداء الملاحظات على مشروع الموازنة عند إعدادها من خلال مكتب المجلس ولجنة الخطة والموازنة، ولا يوجد ما يلزم بعرض الحسابات الختامية للمجلس عليها، أو على أي جهاز برلماني آخر لتعزيز الرقابة المالية الداخلية في المجلس. فمن يقوم بإعداد مشروع الموازنة هو من يقوم بمراجعة الحسابات الختامية، ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في هذا المجال أمر جوازي وليس إلزاميًّا.

كما أن تكوين اللجنة ذاته (رئيس المجلس والوكيلين، ورؤساء اللجان، وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس) تجعل سلطة القرار النهائي للجنة في أيدي الحزب المهيمن على أغلب المناصب البرلمانية. يعزز من ذلك عدم وجود تمثيل نسبي للكتل البرلمانية الحزبية أو المستقلين في اللجنة، وصدور قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين لا أعضاء اللجنة. ويكفي لصحة انعقاد اللجنة حضور أغلبية أعضائها.

وباستثناء حالات توقيع الجزاءات البرلمانية، والبتّ في اقتراحات مناقشة بيانات رئيس الجمهورية، وتعديل الدستور، وتقرير مسئولية رئيس الوزراء، أو اتهام الوزراء، والتي تتطلب موافقة أغلبية أعضاء اللجنة، تصدر قرارات اللجنة في الموضوعات الأخرى بأغلبية الحاضرين.

ونخلص مما سبق إلى هامشية تأثير اللجنة العامة؛ لوجود تركيز شديد في مسئوليات توجيه وتنظيم وإدارة العمل البرلماني في أيدي رئيس المجلس سواء منفردًا أو من خلال

مكتب المجلس. ويستدعي ذلك ضرورة إجراء تعديلات هيكلية لتحقيق توازن في توزيع السلطات، وتوسيع قاعدة اتخاذ القرارات المتعلقة بعمل المجلس بين الأجهزة، وتحقيق رقابة مالية وإدارية داخلية لضمان حسن استخدام موارد المجلس، ودرء أي شبهات للفساد، وتحقيق الشفافية والإفصاح اللازميْن في هذه المجالات.

ولا شك أنه مما يكتسب أهمية قصوى ضرورة الإفادة بأفضل الممارسات البرلمانية، فيما يتعلق بتكوين الأجهزة الحاكمة، مثل رئاسة المجلس ومكتب لمجلس واللجنة العامة، أو ما يناظرها في دول وتجارب أخرى.

وتوجد في بعض البرلمانات هيئة نيابية أو أكثر تعمل إلى جانب رئيس المجلس، وتكون مكلفة بتقديم اقتراحات فيما يتعلق بتنظيم العمل البرلماني. وتعرف نظم وتجارب متعددة انتخاب أمناء للسر (سكرتيرين)، ومراقبين ضمن مكتب البرلمان؛ حيث تكون مهمة السكرتيريْن ما يرتبط بالأعمال التنظيمية في الجلسات ومضابطها، وجمع الأصوات، والمساعدة في الحفاظ على النظام، وغيرها. وتتركز مسئولية المراقبين في ما يتعلق بالشئون المالية للبرلمان، من إعداد مشروع الموازنة، وحساباتها الختامية، وتولي عمليات الصرف، واقتراح المزايا والتسهيلات المالية للأعضاء والهيئات البرلمانية.. الخ.

كما تتولى مسألة تنظيم وتخطيط العمل البرلماني، واقتراح جدول أعمال المجلس، ووضع خطته على مدى دور الانعقاد بالكامل هيئات برلمانية تتضمن تمثيلًا لمختلف توجهات البرلمان ومجموعاته السياسية، كما في الجمعية البرلمانية الفرنسية «البوندستاج» كما سنشير بعد قليل.

وقد عرف البرلمان المصري ذاته قدرًا من توزيع المسئوليات والسلطات داخل أجهزته الحاكمة، في مجلسي النواب والشيوخ في عشرينيات القرن الماضي. ففي مجلس النواب كان «مكتب المجلس» يتكون من الرئيس ووكيلين، وأربعة سكرتيريين، وثلاثة مراقبين. ونفس التكوين في «مكتب إدارة المجلس» بمجلس الشيوخ باستثناء عضوية مراقبين اثنين فقط. وكان دور المراقبين يتركز في تحضير ميزانية المجلس، والإذن بالصرف، والإشراف على تنفيذ أوامر الرئيس بحفظ النظام، ومراقبة غياب الأعضاء، وغير ذلك، بينما كان السكرتيرون مسئولين عن تحرير المحاضر والمضابط، والتوقيع عليها مع رئيس المجلس، وقراءة الأوراق في الجلسات، وجمع الأصوات وفرزها، وغيرها.

وفي الجمعية الوطنية الفرنسية، يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس، و٦ نواب للرئيس، و٣ أمناء *Questeurs*، و١٢ سكرتيرًا. ويتم انتخاب المكتب في بداية كل دور انعقاد باستثناء الرئيس الذي يُنتخب في أول جلسة للجمعية، ولمدة الفصل التشريعي بالكامل. والأمناء الثلاثة مسئولون عن الشئون المالية والإدارية للجمعية، ولا يتم الصرف إلا بموافقتهم، ويتم مراجعة أعمالهم، والحسابات الختامية من خلال لجنة مراجعة حسابات المجلس (وهي لجنة خاصة) التي تشكلها الجمعية في بداية كل دور انعقاد، كل عام باستثناء العام الأخير من الفصل التشريعي. وتتكون من ١٥ عضوًا، ويكون رئيسها من الكتل البرلمانية المعارضة، ولا يكون أعضاء مكتب المجلس من أعضائها. (م ١٥ من اللائحة الداخلية للجمعية)، كما يتابع المراقبون غياب الأعضاء؛ لتوقيع ما تنص عليه اللائحة من خصومات مالية محددة باستثناءات محددة (م٤٢/ ٣). ويدير السكرتيرون شئون محاضر الجلسات، ويشرفون على عمليات التصويت.

ورئيس الجمعية يرأس «مؤتمر الرؤساء»، الذي يتكون من وكلاء الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، والمقرر العام للجنة التمويل والاقتصاد العام، ومراقبة الميزانية، ورئيس لجنة الشئون الأوروبية، ورؤساء جميع الكتل البرلمانية للأحزاب. ومن صلاحيات المؤتمر تعيين أعضاء اللجان بما يتناسب مع قوة كل لكتلة برلمانية في الجمعية، وتنظيم كل ما يتعلق بوقت الحديث في الجلسات العامة وجدول الأعمال التشريعي.

وفي البوندستاج الألماني تتكون «رئاسة المجلس»، من الرئيس ونوابه؛ حيث تمثل كل كتلة برلمانية بنائب أو نائبه على الأقل في المجلس الرئاسي.. ويوجد حاليًا ٦ نواب للرئيس. كما تتكون «لجنة الشيوخ من الرئيس ونوابه، و٢٣ عضوًا تعيِّنهم الكتل البرلمانية طبقًا للمادة (١٢) (التي تحدد حصص الكتل البرلمانية في المناصب) من اللائحة الداخلية. وتتولى اللجنة مساعدة الرئيس في تسيير الأعمال، وتعمل على التفاهم بين الكتل البرلمانية حول شغل مناصب رؤساء اللجان ونوابهم، والاتفاق على خطة عمل البوندستاج، وهي التي تقرر شئون البوندستاج الداخلية إذا لم تكن من اختصاصات الرئيس أو مجلس الرئاسة، وتعين لجنة فرعية دائمة لشئون المكتبة والأرشيف، وغيرها من وسائل التوثيق. (م ٦)

د- الحاجة إلى ضمان تمثيل عادل للمرأة في المجلس وأجهزته الحاكمة:

يتسم تمثيل المرأة في المجلس وأجهزته الرئيسة بالضعف؛ بحكم غياب أو ضعف القواعد الملزمة لذلك، فضلًا عن العوامل المرتبطة بالنظام الانتخابي، وبالسياق الاجتماعي والثقافي والسياسي العام.

فمن ناحية، لا يضمن النظام الانتخابي المطبَّق وصولَ المرأة إلى عضوية البرلمان بنسبٍ تعبر أو تقترب من حجمها ودورها في المجتمع، وإذا كان نظام الانتخاب بالقوائم النسبيةِ قد أوجب تضمينَ كل قائمة حزبية امرأة واحدة على الأقل، وهي نسبة ضعيفة في الأساس لا تقدم أكثر من ١٠٪-٥,١٢٪ لتمثيل المرأة في القوائم الانتخابية؛ فقد تركت الحرية للأحزاب والائتلافات الانتخابية لوضعها في الترتيب، الذي تراه داخل القائمة الرسمية التي تتقدم بها؛ مما أسفر عن وضعها في ترتيب متأخر في هذه القوائم، وبخاصة في قوائم الأحزاب والائتلافات الكبيرة، وأضعف فرصها في الوصول إلى عضوية البرلمان (ثماني عضوات منتخبات فقط في مجلس الشعب من بين ٤٩٨ عضوًا منتخبًا، بالإضافة إلى عضوتين معينتين، وخمس عضوات منتخبات في مجلس الشورى من بين ١٨٠ عضوًا منتخبًا)، هذا فضلًا عما يفرضه السياق الاجتماعي والثقافي من قيود على دخول المرأة حلبة المنافسات الانتخابية بصفة عامة، وعلى المنافسة في دوائر الانتخاب الفردي بصفة خاصة.(١)

في ضوء ذلك، تعتبر نسبة تمثيل المرأة في البرلمان المصري بمجلسيه (نحو ٢٪ في مجلس الشعب، ونحو ٥٪ من الأعضاء المنتخبين في مجلس الشورى) من أدنى نسب التمثيل على مستوى برلمانات العالم. ووفقًا لبيانات الاتحاد البرلماني الدولي في ٣١ مايو ٢٠١٢، فمن بين برلمانات ١٨٩ دولة تم ترتيبها وفقًا لنسب تمثيل المرأة في مجالسها البرلمانية في عدد ١٤١ مرتبة، يقبع برلمان مصر بمجلسيه في المرتبة ١٣٦، ولا يلي مصر في الترتيب سوى برلمانات

(١) من مواطن الضعف الأخرى في القواعد الحاكمة لتشكيل البرلمان المصري ما يرتبط بحصة العمال والفلاحين في المقاعد البرلمانية من إخلال بقواعد المساواة وتحايل وعدم تطبيق منضبط أدى إلى تفريغها من مضمونها، وانعدام ضرورات التمسك بها مما يتطلب إلغاءها في الدستور الجديد. كما يثير تقسيم الدوائر الانتخابية وفقًا للقانون الخاص بذلك إشكاليات في تحقيق التوازن بين الكثافة السكانية وحجم الهيئة الناخبة في الدوائر وعدد ممثليها في البرلمان، وكيفية توفيق ذلك مع التقسيمات الإدارية والتوزيع الاجتماعي الاقتصادي في المحافظات والاعتبارات الأمنية.. فبعض المحافظات الحدودية- مثلًا- تحصل على عدد من المقاعد أكبر من الكثافة السكانية بها مقارنة بمحافظات أخرى ذات كثافة أعلى، ولها نفس المقاعد.. ومن جانب آخر، فإن تقليل تمثيل هذه المحافظات قد يكون له مخاطر أمنية أو اجتماعية أو تؤثر على اندماج هذه المناطق بالنسيج الوطني.. ومن الإشكاليات- أيضًا- التأثيرات المرتبطة باتساع حجم الدوائر الانتخابية، وبخاصة على المقاعد الفردية مما قد يسهم في زيادة تأثير المال السياسي والعصبيات القبيلة على نتائج الانتخابات، ويتيح الوصول إلى البرلمان للأكثر قدرة ماليًّا واجتماعيًّا.. وأخيرًا، فإن صيغة تقسيم الدوائر بين دوائر خاصة بمقاعد القوائم النسبية للأحزاب، وأخرى خاصة بالمقاعد الفردية للمستقلين والحزبيين كان من أهم مواطن الضعف التي عصفت بالبرلمان بصدور حكم المحكمة الدستورية العليا بإبطال تكوين البرلمان، واعتباره منعدمًا بسبب الإخلال بقواعد المساواة لسماحة بمزاحمة الأحزاب على المقاعد الفردية.

١١ دولة يتراوح فيها تمثيل المرأة بين صفر٪ و٩ , ١٪، منها الكويت وقطر السعودية التي لا يوجد أي تمثيل للمرأة في المجلس التشريعي لكلٍّ منها، ومجلسي اليمن (امرأة واحدة في مجلس الشعب من بين ٣٠١ عضوًا في انتخابات أبريل ٢٠٠٣ بنسبة ٣ , ٠٪، وامرأتان من بين ١١١ عضوًا في مجلس الشورى في انتخابات أبريل ٢٠٠١) ومجلسي عمان (امرأة واحدة في المجلس الأدنى من بين ٨٤ عضوًا في انتخابات أكتوبر ٢٠١٠ بنسبة ٢ , ١٪، و١٥ امرأة في المجلس الأعلى المشكل في أكتوبر ٢٠١١ من بين ٨٣ عضوًا بنسبة ١ , ١٨٪).

وفي دول عربية أخرى، ترتفع نسبة تمثيل المرأة في مجالسها التشريعية المنتخبة، إذ تبلغ ٦ , ٣١٪ في مجلس الشعب الوطني الجزائري (١٤٦ مقعدًا من إجمالي ٤٦٢ مقعدًا في انتخابات مايو ٢٠١٢)، و٧ , ٢٦٪ في المجلس التأسيسي التونسي (٥٨ مقعدًا من بين ٢١٧ مقعدًا في انتخابات أكتوبر ٢٠١٠)، و٢ , ٢٥٪ في مجلس الشعب العراقي (٨٢ مقعدًا من إجمالي ٣٢٥ مقعدًا في انتخابات، ٦ , ٢٤٪ في مجلس الشعب السوداني (في انتخابات يناير ٢٠١٠ حصلت المرأة على ٨٧ مقعدًا من إجمالي ٣٥٤ مقعدًا)، و٩ , ١٧٪ في المجلس التشريعي بالإمارات (٧ مقاعد من إجمالي ٤٠ مقعدًا في انتخابات سبتمبر ٢٠١١)، و١٢٪ في مجلس الشعب السوري (٣٠ مقعدًا من إجمالي ٢٥٠ مقعدًا في انتخابات فبراير ٢٠١٢)[1].

ومن ناحية أخرى، **لا تضمن اللائحة الداخلية للمجلس تمثيلًا عادلًا للمرأة في شغل المناصب البرلمانية بالأجهزة الحاكمة.. فهي لا تمثل- وفقًا لنص ملزم- سوى في لجنة القيم (سيدة واحدة تختار بالقرعة من بين عضوات البرلمان)، ودون ذلك لا توجد أي نصوص ملزمة لتمثيل المرأة في أي من الأجهزة البرلمانية الأخرى. وفي المناصب التي يجري انتخاب أعضائها لم تضع اللائحة أي نصوص تضمن تمثيل المرأة بها. وحتى في تشكيل اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية خلتِ النصوص المنظمة باللائحة من ضمان تمثيل المرأة فيها، رغم ما توجبه المنظمات البرلمانية الدولية- وفي مقدمتها الاتحاد البرلماني الدولي- من ضرورة تمثيلها في المناصب، وتشكيل الوفود البرلمانية. ويخفض الاتحاد عدد ممثلي البرلمانات والأصوات المخصصة لها إذا تشكلت وفودها من جنس واحد لثلاثة مؤتمرات متوالية.**[2]

(1) IPU

(٢) النظام الأساسي للاتحاد البرلماني الدولي

هـ- ضرورة إقرار التمثيل النسبي للكتل البرلمانية في أجهزة المجلس:

تعتبر المجموعات السياسية الحزبية جزءًا أساسيًّا من تكوين البرلمان في أي نظام سياسي يقوم على التعددية الحزبية. وعادة ما تتضمن الأنظمة الأساسية للبرلمانات في هذه النظم قواعد وأحكام منظمة لتشكيل المجموعات السياسية البرلمانية، والهيئات البرلمانية للأحزاب والتكتلات الحزبية والسياسية، وتنظيم مشاركتها في الأجهزة البرلمانية الرئيسة، وتقرير مزايا إجرائية لها، وتوفير موارد مالية وبشرية (موظفين، وإداريين، وباحثين، ومساعدين..) لدعم عملها داخل البرلمان، ولتمكينها من النهوض بمسئولياتها.[1]

ومن المزايا الإجرائية التي تتقرر للهيئات والتكتلات البرلمانية: الحق في تقديم التعديلات والاقتراحات التشريعية والمالية، واقتراحات القرارات، وأولوية الحديث لممثلي الهيئات في الجلسات العامة، واجتماعات اللجان، والحق في إدراج بنود في جدول الأعمال، وإمكانية تقرير تمثيل نسبي لها في الأجهزة البرلمانية الأساسية بما يعكس عدد عضويتها في البرلمان.

ويتطلب تقرير هذه الحقوق والمزايا للهيئات والتكتلات البرلمانية ضرورةَ وجودِ تمثيل ملائم لها في البرلمان بداية. ومن ثم، فإنه يتعين تضمين القواعد الحاكمة تحديد حدٍّ أدنى من العضوية لتشكيل الهيئات والتكتلات البرلمانية؛ كي تتمتع بهذه المزايا الإجرائية.

ويعتبر تحديد هذا الحد الأدنى وسيلةً مهمة لتعزيز العمل السياسي الجماعي داخل البرلمان، ويمكن أن يسهم في تشجيع التحالفات السياسية والحزبية داخله. فوجود حد أدنى كبير نسبيًّا (كنسبة مئوية إلى إجمالي أعضاء البرلمان) يشجع دون شك على تكوين التحالفات والتكتلات، وإنشاء مجموعات برلمانية للأحزاب ذات المرجعيات والأهداف المشتركة والبرامج المتشابهة، وسيدفع الأحزاب ذات العضوية الصغيرة إلى التحالف لتكوين تكتلات برلمانية أو مجموعات برلمانية مشتركة. وعلى العكس، يشجع الحد الأدنى الصغير على تشرذم العمل السياسي والحزبي داخل البرلمان.

غير أن تحديد الحد الأدنى كوسيلة لدعم العمل الحزبي والتكتلات السياسية داخل البرلمان ليس كافيًا في حد ذاته ما لم يرتبط بإقرار قاعدة التمثيل النسبي لها في الأجهزة البرلمانية الرئيسية. ففي هذه الحالة تمثل كل هيئة برلمانية حزبية أو تكتل برلماني حزبي في

(1) Parliamentary Rules of Procedure، Office of Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD)، European Parliament. March 2010. P46

المناصب وفقًا لقوتها وحجم عضويتها في البرلمان. ويعتبر غياب هذه القاعدة في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فضلًا عن عوامل أخرى سنشير إليها لاحقًا؛ من أبرز عوامل إبقاء العمل الحزبي داخل المجلس متشرذمًا حتى بين الأحزاب ذات المرجعيات والأهداف المشتركة، والتي تنتمي لتيار سياسي واحد، بل كان أبرز عوامل تفكك التحالفات الحزبية الانتخابية، وتحولها إلى هيئات برلمانية مستقلة داخل المجلس. ففي ظل قواعد تتيح تمثيل كافة الهيئات البرلمانية للأحزاب على قدم المساواة في اللجنة العامة للمجلس وبالاختيار من مكتب المجلس في أجهزة أخرى، بغض النظر عن حجم عضويتها، كان طبيعيًّا أن ينشئ كل حزب هيئته البرلماني المستقلة.

ويختلف تحديد الحد الأدنى اللازم لإنشاء مجموعة برلمانية من دولة إلى أخرى؛ ففي فرنسا يبلغ الحد الأدنى لتشكيل الهيئة البرلمانية في الجمعية الوطنية ٢٠ عضوًا من إجمالي ٥٧٧ عضوًا بنسبة ٥ ,٣٪، و١٥ عضوًا في مجلس الشيوخ من إجمالي ٣٣١ عضوًا بنسبة ٥ ,٤٪. وفي البوندستاج الألماني، يبلغ الحد الأدنى لتشكيل المجموعة البرلمانية ٣٠ عضوًا من إجمالي ٥٩٨ عضوًا بنسبة ٥٪. وفي هولندا يبلغ الحد الأدنى عضو واحد من إجمالي ١٥٠ عضوًا في مجلس النواب بنسبة ٧ ,٠٪، وعضو واحد من إجمالي٧٥ عضوًا في مجلس الشيوخ بنسبة ٣ ,١٪

وتتراوح نسبة الحد الأدنى إلى مجموع الأعضاء في المجلس الأعلى بدول أوروبية أخرى بين ١ ,٨٪ في المجلس الاتحادي بالنمسا، و٢ ,٦٪ في مجلس الشيوخ بجمهورية التشيك (٥ أعضاء من إجمالي ٨١ عضوًا)، ٢ ,٣٪ في مجلس الشيوخ الإيطالي بواقع ١٠ أعضاء من إجمالي ٣١٥ عضوًا، و١ ,٥٪ في مجلس الشيوخ برومانيا بواقع ٧ أعضاء من إجمالي ١٣٧ عضوًا، و٩ ,٣٪ في مجلس الشيوخ الإسباني بواقع ١٠ أعضاء من إجمالي ٢٥٩ عضوًا.

وفي المجلس الأدنى تتراوح هذه النسبة بين ٢ ,٣٪ في مجلس النواب الإيطالي (٢٠/ ٦٣٠)، و٣ ,٣٪ في مجلس النواب ببولندا SEJM (١٥/ ٤٦٠)، و٣٪ في مجلس النواب الروماني (١٠/ ٣٣٢)، و٥٪ في مجلس النواب بجمهورية التشيك (١٠/ ٢٠٠)، و٧ ,٢٪ في المجلس الوطني بالنمسا (٥/ ١٨٣)[1]

(1) Ibid pp 58-59

أما في مجلس الشعب المصري فقد نظمت اللائحة الداخلية طريقة الإخطار بممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب وأعضائها، والتغير فيها (م٩٦)، ودور ممثل الهيئة البرلمانية للحزب، وتقرير الأولوية له في الكلام في المجلس ولجانه(٩٧)، وأجازت التنسيق فيما بين ممثلي الهيئات البرلمانية؛ لاختيار أحدهم بالإجماع؛ لتمثيل رأي المعارضة، إما خلال دور الانعقاد، أو في موضوع معين معروض على المجلس أو إحدى لجانه (٩٨).

من ناحية أخرى، تضمن نصوص اللائحة تمثيلَ الهيئات البرلمانية للأحزاب في عدد من الأجهزة: في اللجنة العامة بعدد الهيئات البرلمانية المشكلة في المجلس (م٢١)، ولجنة القيم بعدد اثنان للهيئات البرلمانية والمستقلين (م٢٥)، واللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية بعضو واحد على الأقل من ممثلي الهيئات البرلمانية (٨٦)، وفي اللجنة الخاصة بالإشراف على عملية انتخاب رئيس المجلس والوكيلين بممثل للهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة من إجمالي ٧ أعضاء باللجنة (٩٤)، وفي اللجنة الخاصة بمناقشة بيان رئيس الجمهورية بممثل واحد على الأقل للأحزاب المعارضة والمستقلين (١٠٦)، وفي اللجنة الخاصة لمناقشة بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الحكومة «مع مراعاة تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب على أن يكون من بينها أحد المستقلين على الأقل» (١١١)، وانضمام كل ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب إلى عضوية لجنة الخطة والموازنة فور إحالة مشروعات القوانين المتعلقة بالخطة والموازنة والحسابات الختامية، وحتى ينتهي المجلس من نظرها (١٢٦ و١٢٨)، فضلًا عن المشاركة في عضوية لجان تقصي الحقائق والاستطلاع والمواجهة «على أن يراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب، إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء» (٢١٩ و ٢٢٣).

من ناحية ثالثة، قرت اللائحة بعض المزايا الإجرائية لممثلي الهيئات البرلمانية الحزبية، أهمها إعطاء الأولوية في الكلام في جلسات المجلس واجتماعات لجانه، والإذن لهم إذا طلبوا ذلك عند المناقشة في المبدأ، أو أثناء المناقشة العامة في البيانات والبرامج المتعلقة بالسياسة العامة أو بالخطة أو الموازنة العامة للدولة، أو في الموضوعات ذات الأهمية الخاصة (م٩٨ وعدد من نصوص اللائحة)، وتقديم اقتراحات كتابية لمكتب المجلس بشأن توزيع مقاعد قاعة المجلس بين الأعضاء خلال خمسة عشر يومًا من افتتاح دور الانعقاد (٤٠٩).

ومع ما يبدو من تعدد للنصوص الموجبة لتمثيل «الهيئات البرلمانية للأحزاب» في بعض الأجهزة البرلمانية، وتقرير بعض المزايا الإجرائية؛ فإن القواعد المنظمة يعتريها عدة مشكلات:

١-لم تحدد اللائحة تعريفًا محددًا للهيئة البرلمانية الحزبية، ولم تحدد الحد الأدنى الواجب توافره لتشكيلها، مما أوجد مشكلات في الممارسة وخلافات في تفسير النصوص. وبرغم أن المجلس قد وافق في ١٢ مارس سنة ١٩٩٦ على تفسير لفظ الهيئة الوارد في المادة بما يفيد معنى تعدد الأعضاء الذين ينتمون إلى حزب واحد، فإنه أيضًا لم يحدد نصابًا معينًا لهذا التعدد، سواء نسبة من أعضاء المجلس أو عددًا محددًا من الأعضاء، ولم يعدل النص الخاص بذلك في اللائحة. وجرت الممارسة على إمكانية تشكيل هيئة برلمانية لحزب لم يحصل على أكثر من مقعدين، كما لم تتضمن اللائحة تعريفًا لممثل الهيئة البرلمانية، وأقرت ذلك في تفسير في الجلسة المشار إليها بأنه «نائب ينوب عن مجموعة من النواب المنتمين إلى حزب واحد في التعبير عن رأيهم ووجهة نظرهم».

٢-لا تتضمن اللائحة الداخلية أي نصوص تتضمن قاعدة التمثيل النسبي للهيئات أو المجموعات البرلمانية الحزبية في الأجهزة الرئيسية والمناصب البرلمانية. ويأتي تمثيل هذه الهيئات في اللجنة العامة، وفي عضوية لجنة الخطة عند نظر مشروعات الخطة والموازنة والحسابات الختامية على قدم المساواة، بغض النظر عن حجم عضويتها في المجلس، كما يأتي تمثيلها في لجنة القيم واللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية بترشيح من مكتب المجلس دون أي ارتباط بتمثيل نسبي، أو دور لهذه الهيئات في ترشيح أعضائها لهذه الأجهزة. ويسري ذات الأمر على تمثيل الهيئات البرلمانية في اللجان الخاصة بمناقشة بيانات رئيس الجمهورية والحكومة، وفي لجان تقصي الحقائق والاستطلاع والمواجهة.

3-أعطت اللائحة في المادة ٩٦ الحقَّ للأحزاب بصورة عامة في تحديد ممثلي هيئاتها البرلمانية وأعضاء هذه الهيئات دون اشتراط واضح لحد أدنى من المقاعد تحصل عليه هذه الأحزاب في البرلمان. أي أن تكون بداية من الأحزاب التي تقدمت بمرشحين في الانتخابات البرلمانية، ونجح لها عدد من المرشحين يوفي بشرط تشكيل الهيئة البرلمانية. وقد أوجد ذلك النص إشكالياتٍ في التطبيق بمطالبات أحزاب لم ينجح لها مرشحون في الانتخابات، أو لم تستوفِ العددَ المطلوب لتشكيل هيئات برلمانية من خلال انضمام أو

ضم مستقلين إليها. ولذلك أصدر المجلس في ٧ نوفمبر ٢٠٠١ تفسيرًا لنَص المادة المشار إليها يشترط أن يكون للحزب السياسي وجود فعليٌّ في البرلمان، وأن يكون قد حصل على عدد من المقاعد بالمجلس احترامًا للإرادة الشعبية واتساقًا مع أحكام الدستور[١].

وفي الواقع، فإنه حتى مع هذا التفسير تظل القواعد المنظمة قاصرة؛ لأنها لا تنظم طريقة تشكيل الهيئة البرلمانية بالأساس، وتعطي الحق في تشكيلها، واختيار ممثليها لسلطة خارج البرلمان، ولذلك فإنه يمكن تجنب هذه المشكلة بتنظيم تشكيل الهيئات البرلمانية من الأعضاء الحزبيين داخل المجلس، وقيامهم بانتخاب ممثلهم، وأن يكون هو المنوط بإبلاغ رئيس المجلس بإنشاء الهيئة وأعضائها ورئيسها خلال مدة محددة.

٤- تركز القواعد المنظمة بصفة عامة على الهيئات البرلمانية للأحزاب كمجموعات تعبر عن كل حزب منفردًا، دون أن تتيح إمكانية إنشاء تكتلات برلمانية تضم عدة أحزاب تجمعها أهداف وبرامج مشتركة. وقد أكد تفسير المجلس لممثل الهيئة البرلمانية الذي أشرنا إليه سابقًا، واعتباره العضو الذي يعبر عن رأي مجموعة «النواب المنتمين إلى حزب واحد» هذه الحقيقة.. ولا شك أن ذلك يعد تقييدًا للعمل السياسي داخل المجلس، وما تتيحه عملية بناء التحالفات والتكتلات من تطوير للعمل البرلماني والسياسي بصفة عامة.

٥- تضعف القواعد الحاكمة من تمثيل المستقلين **في الأجهزة الأساسية والمناصب البرلمانية، وتضع عدة نصوص شرطًا يقضي بضرورة توافر عشرة أعضاء مستقلين بالمجلس على الأقل؛ لتمثيلهم بعضو واحد في بعض الأجهزة البرلمانية. يسري هذا الشرط على تمثيل المستقلين في اللجنة العامة بعضو واحد (م٢١)، وفي لجان تقصي الحقائق والاستطلاع والمواجهة بعضو واحد وفقًا للمادتين ٢١٩ و٢٢٣ من اللائحة الداخلية. بينما يخلو من هذا الشرط تمثيل المستقلين في اللجنة الخاصة بمناقشة برنامج الحكومة، وتُزاحمهم الهيئات البرلمانية في التمثيل بممثل واحد في اللجنة الخاصة لمناقشة بيان رئيس الجمهورية!!.**

وتكمن المفارقة الأساسية في هذا المجال أن وضعَ شرطٍ لتمثيل المستقلين في الأجهزة البرلمانية لا يقابله شرطٌ مماثل لتمثيلِ الهيئات البرلمانية، بالنص على حد أدنى من العضوية لتشكيل هذه الهيئات، مما يعد إخلالًا بقواعد المساواة في فرص المشاركة، وفي تولي المناصب البرلمانية.

---

(١) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، تفسيرات أقرها المجلس لبعض النصوص، ص ١٨٥

٦- لا توفر اللائحة مزايا مالية أو إدارية للهيئات البرلمانية للأحزاب، وليس ثمة نصوص تنظم إمداد هذه الهيئات بالسكرتارية الإدارية أو المساعدين والموظفين البرلمانيين أو تخصيص مكاتب لها.

تنظيم الكتل البرلمانية في نظم أخرى

خَصصت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية فصلًا كاملًا لتنظيم شئون المجموعات البرلمانية، هو الفصل الخامس من الباب الأول المُعَنون بتنظيم وعمل الجمعية. ويأتي تنظيم هذه المجموعات في إطار تنظيم عمل الأجهزة الرئيسية للجمعية، وتلي في الترتيب مباشرة تنظيم تشكيل رئاسة المجلس ومكتب المجلس وسلطاتهما، وقبل تنظيم شئون اللجان.

ومن أهم ما يتضمنه هذا الفصل الذي يقع في خمس مواد (المواد من ١٩ إلى ٢٣) ما يلي[١]:

● للأعضاء حق تشكيل الكتل البرلمانية طبقًا لانتماءاتهم السياسية، ويتعين أن تضم المجموعة ٢٠ عضوًا على الأقل.

● يتم تشكيل الكتلة البرلمانية بتقديم بيان سياسي موقَّعًا من جميع أعضاء المجموعة إلى مكتب رئيس المجلس، مرفقًا به قائمة أعضائها والأعضاء المنتسبين، واسم رئيس المجموعة.

● يتم نشر البيان السياسي بإنشاء الكتلة البرلمانية في الجريدة الرسمية، ويمكن سحب البيان في أي وقت، ويُنشر ذلك أيضًا في الجريدة الرسمية.

● لا يجوز للعضو أن ينتمي لأكثر من كتلة برلمانية في وقت واحد.

● يجوز للأعضاء الذين لا ينتمون إلى أي كتلة؛ الانتسابُ إلى إحدى الكتل التي يختارونها بموافقة مكتب الكتلة، وفي هذه الحالة لا يتم احتسابهم ضمن الحد الأدنى المطلوب لتشكيل الكتلة.

● يتم إمداد الكتل البرلمانية بالسكرتارية الإدارية وفقًا لما تحدده الكتلة. ويحدد مكتب المجلس القواعدَ الحاكمة لعمل هذه السكرتارية بناءً على اقتراح من مراقبي الشئون المالية والإدارية Questors ورؤساء الكتل البرلمانية.

(1) **Rules of procedure of the National Assembly، Title I : Organization and Operation of the House، Chapter V: Groups (Articles 19-23) ،**

● يتم إبلاغ رئيس المجلس بأي تغير في تكوين الكتل البرلمانية كتابيًّا. ويكون ذلك بخطاب موقع من العضو الذي يستقيل من عضوية الكتلة، أو بكتاب موقَّع من رئيس الكتلة في حالة حلها، أو بكتاب موقَّع من رئيس المجموعة، والعضو الذي ينتسب أو ينضم إلى عضوية الكتلة. ويتم نشر هذه التغييرات في الجريدة الرسمية.

● يدعو رئيس المجلس ممثلي الكتل البرلمانية إلى اجتماع لتوزيع الأماكن والمقاعد المخصصة لكل كتلة في قاعة المجلس.

● يحظر تشكيل مجموعات أو كتل برلمانية لأغراض تمثيل مصالح خاصة أو محلية أو مهنية، كما يحظر اجتماع أي جماعة أو مجموعة تحت أي اسم لتمثيل هذه المصالح داخل الجمعية الوطنية.

وتتضمن لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية تقرير مزايا إجرائية للكتل البرلمانية، وتمثيل نسبي لها في المناصب والأجهزة البرلمانية، من ذلك ضمان تمثيلها النسبي في المناصب (م١٩ وم٢٥)، وتقديم مرشحين لمناصب مكتب المجلس، والتمثيل في لجنة مراجعة حسابات المجلس التي تشكلها الجمعية في بداية كل دور انعقاد من ١٥ عضوًا على أن يكون رئيسها من الكتل البرلمانية المعارضة، ولا يكون أعضاء مكتب المجلس من أعضائها،(١) واقتراح تشكيل

---

(1) **Article 16**:

1 The expenditure of the House shall be settled by financial year.

2 At the beginning of each new term and، in each following year، with the exception of the year preceding the renewal of the House، at the start of each ordinary session، the House shall appoint، in such a way as to ensure proportional representation of groups in the manner provided for by Article 25، an *ad-hoc* committee of fifteen members to audit and clear the accounts. Its *bureau* shall be composed of a chairman، three deputy chairmen and three secretaries. *The elected chairman of this committee must be an M.P. belonging to a group which has declared itself in the opposition*. Every endeavour shall be made to ensure that appointments to the *bureau* reflect the political make-up of the House and represent all of its members. The members of the *bureau* shall be appointed according to the conditions set down in Article 39.

3 The committee shall give discharge to the *Questeurs* in respect of their management or shall report to the House. At the end of each financial year the committee shall make a public report.

4 Members of the *Bureau* of the House shall not be members of the committee.

5 The *Bureau* shall lay down Articles to govern accounting procedures.

اللجان الخاصة وتقديم مرشحين لعضويتها، وتمثيلها في هذه اللجان، وضمان تمثيل نسبي لها في اللجان الدائمة؛ حيث يكون لكل كتلة برلمانية عددٌ من المقاعد في اللجان يتناسب وحجم أعضائها في الجمعية، ويتم توزيع المقاعد المتبقية في عضوية اللجان على الأعضاء المرشحين لها من غير المنضمين إلى الكتل البرلمانية، وذلك بالاختيار بالتوافق أو بإعطاء الأفضلية للأكبر سنًّا حال عدم التوافق (م ٣٧)، وتخصيص رئاسة لجنة الشئون المالية والاقتصادية، ومراقبة الموازنة للكتل البرلمانية المعارضة وحدها (م٣٩/ بند ٣)[١]. وانضمام كل رؤساء الكتل البرلمانية إلى عضوية مؤتمر الرؤساء The Conference of Presidents (م ٤٧ بند ١)[٢]، والحق في دعوته للانعقاد في أحوال محددة، وتخصيص عدد أصوات لرئيس كل كتلة في هذا الجهاز يتناسب مع حجم عضوية الكتلة في الجمعية الوطنية، واقتراح موضوعات لإدراجها في جدول أعمال الجمعية الوطنية الذي يعدّه مؤتمر الرؤساء، ويتم إقراره بموافقة الجمعية (م ٤٨). وضمان توزيع نسبي لوقت الحديث للأعضاء في المناقشات البرلمانية مع تخصيص حد أدنى إجمالي لكل كتلة ووقت أكبر لكتل المعارضة (٤٩).

وفي البوندستاج الألماني، **تفرِد اللائحة الداخلية بابًا خاصًّا لتنظيم الكتل البرلمانية هو الباب الرابع، يلي في الترتيب الأبواب الخاصة بتنظيم انتخاب ومهام الرئيس ونوابه وأمناء الشئون المالية والإدارية والمستشار الاتحادي ومجلس الرئاسة، ولجنة الشيوخ.**

ومن أهم ما يتضمنه هذا الباب الذي يقع في ثلاث مواد (١٠-١٢) ما يلي:

● الكتل البرلمانية تجمعات يضم كلٌّ منها خمسة في المائة على الأقل من أعضاء البوندستاج، الذين ينتمون إلى نفس الحزب، أو إلى أحزاب غير متنافسة في أي من الولايات الاتحادية نظرًا لتطابق أهدافها السياسية.

---

(1) « 3 Only an M.P. belonging to a group having declared itself in the opposition may be elected to the chairmanship of the Finance، General Economy and Budgetary Monitoring Committee.»

(2) **Article 47**

1 The Conference of Presidents shall be made up، in addition to the President، of the Vice-Presidents of the Assembly، the chairmen of the standing committees، the General *Rapporteur* of the Finance، General Economy and Budgetary Monitoring Committee، the Chairman of the European Affairs Committee and the chairmen of groups.

● يجب إبلاغ الرئيس كتابيًّا بتشكيل الكتلة، واسمها، واسم رئيسها، وأسماء أعضائها، والضيوف (الأعضاء المنتسبين)(١).

● يمكن لكل كتلة أن تضم إليها ضيوفًا، لكن لا يحسب هؤلاء الضيوف عند تحديد قوة الكتلة (عدد أعضائها)، وإن كانوا يراعون عند تحديد حصتها في المناصب.

● يمكن الاعتراف بالتجمعات، التي يكونها أعضاء البوندستاج التي يقل عدد أعضائها عن الحد الأدنى المحدد؛ لتكوين الكتلة البرلمانية، باعتبارهم مجموعة.

● لا ينبغي أن تؤدي مجموعات العمل الفنية المشتركة بين الكتل البرلمانية إلى تغيير حصة المناصب الخاصة بكل كتلة وفقًا لقوتها.

● يتحدد ترتيب الكتل البرلمانية طبقًا لقوتها (عدد أعضائها)، وعند التساوي في القوة يحدد الرئيس في جلسة من الجلسات الترتيب عن طريق القرعة. ويستمر احتساب المقاعد الشاغرة لصالح الكتلة التي كانت تشغلها حتى يتم شغلها من جديد.

● يتم تشكيل لجنة الشيوخ واللجان، وتعيين رؤساء اللجان بما يتناسب وقوة كل كتلة برلمانية. وتسري هذه القاعدة أيضًا على الانتخابات، التي يجريها البوندستاج.

ومن المهم أن نؤكد في هذا المجال أن إقرار نظام بشأن الكتل والهيئات البرلمانية، يستلزم إقرار قواعد لضمان تمثيلها في اللجان، بما يعكس الانتماءات والتوجهات السياسية المختلفة. ويكون ذلك بالسماح لكل هيئة برلمانية بترشيح عدد محدد من الأعضاء لعضوية اللجان وفقًا لحجم أعضائها في البرلمان. وفي البرلمانات التي لا يوجد بها تنظيم رسمي لتمثيل الهيئات والكتل البرلمانية، مثل الكونجرس الأمريكي ومجلس العموم البريطاني؛ تضمن القواعد الحاكمة تحقيق تمثيل للأغلبية والمعارضة أو الأقلية بما يعكس القوى المتواجدة في البرلمان.

و- ضرورة تطوير تكوين، ودور اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية:

تتكون الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية للمؤتمرات الدولية من جميع أعضاء المجلس، ورئيس المجلس هو رئيس الشعبة، ووكيلا المجلس هما وكيلا الشعبة. وتُشكل اللجنة التنفيذية للشعبة من أعضاء مكتب المجلس ورئيس لجنة العلاقات الخارجية، وثمانية من الأعضاء تنتخبهم الجمعية العمومية بناءً على ترشيح مكتب المجلس، وثلاثة أعضاء

---

(١) في الترجمة العربية الرسمية للائحة البوندستاج، تستخدم كلمة الضيوف.. ويُرى تعريبها إلى «الأعضاء المنتسبين»

يختارهم مكتب المجلس من بين المتخصصين في نشاط الشعبة، على أن يكون من بينهم عضو واحد على الأقل من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة (٨٥ و٨٦).

وكما أكدنا من قبل، تتكون اللجنة التنفيذية من أعضاء ينضمون إليها بحكم المنصب أو الاختيار بترشيح من مكتب المجلس، ولا ينتخب أعضاؤها بصورة مباشرة من المجلس. وتعتبر عضوية الشعبة وجوبية على جميع أعضاء المجلس. وينطوي النص على «انتخاب» الجمعية العمومية لثمانية أعضاء «بناء على ترشيح من مكتب المجلس» على غموض وتناقض؛ حيث لم يعالج حالة رفض المجلس لترشيحات مكتب المجلس، ولم يحدد عدد الترشيحات التي يقدمها المكتب، وما إذا كان يقتصر فقط على الثمانية، وهو ما جرت عليه الممارسة بما يعني التعيين وليس الانتخاب، أم يتقدم بأكثر من العدد المطلوب؛ كي يتاح للمجلس الاختيار بين مرشحين متعددين. ولذا؛ فإن تكوين اللجنة يغلب عليه الطابع غير الديمقراطي، وسيطرة الحزب الحاكم (أو صاحب الأغلبية) عليها.

ولا يضمن النص تحقيق تمثيل لمكونات المجلس خاصة الهيئات البرلمانية للأحزاب والمستقلين والمرأة. وقد سبق أن أشرنا أن المؤسسات البرلمانية الدولية تشترط تمثيل المرأة في الوفود البرلمانية، ولذلك جرت الممارسة على خلاف النص باختيار إحدى النساء في عضوية اللجنة، وفي تشكيل الوفود البرلمانية.

ويستأثر مكتب المجلس بتقرير شئون الوفود التي تمثل المجلس في المؤتمرات البرلمانية الدولية، وتشكيلها، ويختار رؤساءها(١٨)، في حين كان مجلس النواب يختار أعضاء هذه الوفود بالانتخاب المباشر من بين أعضاء المجلس في العشرينيات من القرن الماضي.

وتتعدد اختصاصات اللجنة التنفيذية للشعبة، فتشمل دراسة الرسائل التي ترد من برلمانات، وتحديد نظام الرد عليها بناءً على ما يقترحه رئيس اللجنة (المجلس)، إعداد برنامج أعمال الشعبة، تقرير الاشتراك في الاجتماعات البرلمانية، تعيين مندوبي الشعبة لدى مجلس الاتحاد البرلماني الدولي وغيره من الاتحادات والمنظمات البرلمانية، إعداد نظام نموذجي لجمعيات الصداقة، إعداد تقرير سنوي لتبليغ القرارات التي تصدر عن المؤتمرات البرلمانية إلى الجمعية العمومية للشعبة، ووضع قواعد للصرف من صندوق الشعبة.

بيد أن عمل هذه اللجنة يعتريه الضعف الشديد، بفعل عديد من العوامل في مقدمتها تعطيل العمل ببعض نصوص اللائحة، وعدم انتظام تطبيق بعضها فيما يتعلق باختصاصات

اللجنة، حتى ليكاد ينحسر عملها في تحديد مندوبي وممثلي الشعبة في المنظمات البرلمانية الدولية والمشاركة في الوفود والمؤتمرات البرلمانية.

لذا فمن الضروري النظر في تقييم دور اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية؛ لتقرير مدى استمرارية هذه الآلية، ووجود تنظيم لها في اللائحة الداخلية، أو وضع نظام خاص لها خارج اللائحة، وثمة عدة جوانب مهمة يتعين أن نأخذها في الاعتبار عن إجراء هذا التقييم:

- حقيقة تركيز مسئوليات وأنشطة اللجنة على الجوانب الإجرائية؛ لتمثيل المجلس في المؤسسات البرلمانية الدولية، وإبلاغ المجلس بقراراتها ومتابعتها؛ مما يطرح إمكانية نقل هذه الاختصاصات إلى مكتب المجلس بعد إعادة هيكلته وتعريف اختصاصاته.

- تداخل أنشطة اللجنة مع أنشطة لجنتي العلاقات الخارجية الشئون العربية في متابعة أنشطة المؤسسات والمؤتمرات البرلمانية.

- التكلفة الاقتصادية للوفود وما تحققه من نتائج أو عائد، وضرورة ترشيد هذه التكلفة.

- ضرورة وجود نظام أساسي موحد لنشاط الشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية يضم غرفتي البرلمان.

ومن أهم الملاحظات على القواعد الحاكمة لعمل الشعبة البرلمانية ما يلي:

- لا توجد نصوص تنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان (مجلسي الشعب والشورى) في تكوين الشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية، والمشاركة في الوفود البرلمانية.

- عدم انتظام تنفيذ المادة ٨٧ القاضية بقيام المجلس بعقد اجتماع سنوي دوريًّا في شهر يناير؛ للنظر في المسائل المتعلقة بالشعبة البرلمانية، أو عقد اجتماعات طارئة للنظر في الأمور الطارئة.

- وبالتالي، عدم وجود دور فاعل فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات المنوطة بمجلس الشعب باعتباره الجمعية العمومية للشعبة (المنصوص عليها في م ٨٨)، باستثناء ما يتعلق بإقرار الاشتراكات المالية واعتماد الموازنة الخاصة بالشعبة.

- ضعف نظام جمعيات الصداقة البرلمانية، وعدم وجود نظام لمتابعتها وتفعيلها، رغم أهمية هذه الجمعيات في تدعيم علاقات التعاون مع مختلف الدول.

● الضعف الشديد، وعدم الانتظام، في مناقشة تقارير اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية، والتي يتعين أن تتضمن قرارات المؤتمرات البرلمانية التي تشارك فيها الشعبة، وتوصيات اللجنة بشأنها.. وتترتب على ذلك إخلالٌ بالتزام أساسي للبرلمان المصري في تحقيق أوسع مشاركة وانتشار ممكن لقرارات وسياسات المؤسسات البرلمانية الدولية على الصعيد الوطني.

● عدم انتظام- وأحيانًا غياب- التقارير التي يتعين أن تقدمها الوفود البرلمانية خلال شهر من عودتها وفقًا للمادة ٩٠ من اللائحة الداخلية، عن الأعمال والأنشطة التي ساهموا فيها. (وبخاصة في الندوات المؤتمرات البرلمانية المتخصصة، وغير الدورية). ومن أهم الأسباب عدم مشاركة المتخصصين في نشاط المؤتمرات البرلمانية من الأمانة العامة في وفود المجلس.

● ولا يوجد في المواد المتعلقة بالشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية (الفصل السابع من اللائحة) أي نصوص تنظم علاقة الشعبة أو اللجنة التنفيذية مع الجهة الحكومية (وزارة الخارجية) فيما يتعلق بالتشاور، وتبادل المعلومات، والإبلاغ بالوثائق، وكيفية تنفيذ ومتابعة توصيات المؤسسات والمنتديات البرلمانية الدولية دوريًّا، أو التشاور السياسي والمجتمعي، والإفصاح ونشر المعلومات. وفي حالات عرض تقارير اللجنة التنفيذية على الشعبة كانت تنتهي بإحالتها إلى الحكومة لاتخاذ اللازم في شأن ما ورد بها من توصيات، دون أن يكون هناك بالضرورة متابعة دورية للتنفيذ.

ز- أهمية تطوير هيكل اللجان الدائمة:

طرحنا فيما سبق طريقة تشكيل اللجان البرلمانية، وانتخاب مكاتبها في بداية كل دور انعقاد، وتبين وجود سلطة «مطلقة» لرئيس المجلس من خلال مكتب المجلس في تكوين اللجان النوعية الدائمة. وتسري هذه السلطة على تحديد حجم اللجان، وتلقي الترشيحات لعضويتها، وتلقي اقتراحات واعتراضات النواب بشأنها، وإعلان قوائم الترشيح، وعرض قوائم الترشيح على المجلس؛ حيث تقتصر المناقشة فيه على «القواعد والضوابط التي التزمها مكتب المجلس في هذا الشأن» (٤٠)، وتعتبر قوائم اللجان نافذة بمجرد إقرار المجلس لها.

هذا التحكم في تشكيل اللجان من المنبع، بتركيز السلطة بشأنه في يد رئيس المجلس ومكتبه، يتيح الفرصة للحزب الذي يحصل على رئاسة المجلس، أو يهيمن على مكتب المجلس أن يبسط هيمنته أيضًا على تشكيلات اللجان وهيئات مكاتبها. فاللائحة تتيح مدة عشرة أيام منذ بداية دور الانعقاد تجري خلالها انتخاب هيئات مكاتب اللجان (رئيس ووكيلين وأمين للسر لكل لجنة) (٤١)، ويمكن خلال هذه الفترة توزيع وإعادة توزيع الأعضاء فيما بين اللجان، في ضوء ترشيحات المستقلين وأحزاب المعارضة والأقلية، التي لا تتاح لها فرصة الاطلاع على الترشيحات، بما يضمن تحقيق الهيمنة على اللجان.

ويدعم من ذلك أن رئيس المجلس هو المنوط أيضًا بتحديد الفترة، التي تقدم فيها الترشيحات لمناصب رؤساء اللجان ووكلائها وأمناء السر بها، وهو الذي يتلقى هذه الترشيحات، ويعلنها لأعضاء المجلس، ويعلن نتيجتها.

وليس ثمة قواعد تضعها اللائحة يلتزم بها رئيس ومكتب المجلس في تكوين اللجان، سوى اشتراط عدم زيادة الأعضاء من محافظة واحدة في اللجنة الدائمة على ربع أعضائها، وضرورة مراعاة إعطاء الأولوية في الاختيار لمعيار الأقدمية أولًا، ثم لمعيار التخصص والخبرة في مجال نشاط اللجنة ثانيًا. ودون ذلك لا تتضمن اللائحة الداخلية معايير أو قواعد تلزم بتكوين اللجان الدائمة بما يعكس مختلف تكوينات المجلس السياسية والنوعية، أو بما يضمن حقوق المعارضة السياسية في تولي نصيب في المناصب البرلمانية بصفة عامة، وفي تشكيلات اللجان بصفة خاصة، بما فيها تشكيلات اللجان الخاصة.

كل ذلك يدعونا إلى وصف سلطة رئيس المجلس في تشكيل اللجان بالسلطة «المطلقة»؛ حيث لا يوجد أي جهاز برلماني يتداخل في شئون هذا التشكيل، أو يتم التشاور، أو التنسيق معه غير مكتب المجلس، الذي يهيمن عليه الرئيس بصوت يمنع صدور أي قرارات دون موافقته.

ولا شك أن هذا الوضع لا يوفي بالمعايير الأساسية في النظم والممارسة الديمقراطية، وفي مقدمتها إتاحة فرص لتمثيل القوى السياسية المختلفة، وأهمية وجود توزيع متوازن للسلطات بين الأجهزة، والمشاركة الديمقراطية في اتخاذ القرار.

وبخلاف المشكلات المتعلقة بتكوين اللجان وهيئاتها، فإن عدة أمور أخرى تحتاج إلى إعادة مراجعة؛ حيث من الضروري تحديد اللائحة الداخلية لحجم العضوية في اللجان بما

يضمن فاعلية أدائها (النص على حد أدنى لعدد أعضاء اللجنة على الأقل). ومن المهم دمج بعض اللجان متشابكة الاختصاصات (لجنتا الخطة والموازنة والشئون الاقتصادية، ولجنتا الشئون العربية والعلاقات الخارجية.. على الأقل)، في ضوء تراجع فاعلية بعض اللجان، وتبني قواعد لضمان التمثيل النسبي للكتل والمجموعات البرلمانية في تشكيلات اللجان ومكاتبها، مع إمكانية تخصيص رئاسة بعض اللجان للكتل المعارضة.

ثالثًا: مقترحات التطوير المؤسسي للبرلمان:

يتعين تبني آلية وطنية مستقلة تكون مسئولة عن دراسة وتقديم مبادرات وإجراءات وطنية لبناء المؤسسات الديمقراطية ومتابعة هذه المبادرات، والتقويم المستمر لها ولنوعية وجودة الممارسة الديمقراطية للوقوف على حجم التقدم، وتحديد أولويات التطوير بصفة مستمرة.

ويتطلب هذا الإجراء توفر إرادة سياسية، وقرار من جهة مسئولة، والمرشح الأول لاتخاذ هذا القرار هو البرلمان المنتخب.

وبغض النظر عن نوعية النظام السياسي السائد؛ فإن ثمة خمسة محاور أساسية يتعين أن يتضمنها أي تطوير لمؤسسة البرلمان، خلصت إليها دراسات وجهود المؤسسات المعنية بتعزيز ديمقراطية المؤسسات البرلمانية، وتتركز فيما يلي(1):

● دعم الصفة التمثيلية للبرلمان كهيئة منتخبة تعبر عن مكونات المجتمع جغرافيًّا واجتماعيًّا وسياسيًّا، وتوفير فرص متساوية لأعضاء البرلمان للقيام بمهامهم، ويتطلب ذلك تبني نظام انتخابي يضمن تمثيل كافة مكونات المجتمع، وعملية انتخابية تتسم بالحرية والنزاهة والشفافية، مع إمكانية تبني تدابير خاصة لضمان تمثيل الفئات الضعيفة والمهمشة، ونظام حزبي تعددي وديمقراطي، وآليات لضمان حقوق المعارضة السياسية وحرية جميع الأعضاء في ممارسة مهامهم دون ضغوط أو تهديدات، وضمانات لحرية الحديث، وإبداء الرأي وتكوين الجمعيات.

● تعزيز شفافية البرلمان من خلال عدة إجراءات أهمها علنية الجلسات والاجتماعات وإذاعتها مع تحديد حالات الاستثناء من ذلك على نحو واضح، وإصدار قانون لحرية

(1) Parliaments And Modern Democracy In The Twenty First Century، A Guide to Good Practice. IPU، 2006

تداول المعلومات والبيانات، وتوفير المعلومات من المجلس للمواطنين بشأن أجندته الرقابية والتشريعية عبر وسائل معلوماتية مختلفة، وتحديد قواعد وإجراءات ميسرة ووسائل تفاعلية للمواطنين لتقديم مقترحاتهم بما في ذلك عبر شبكة الإنترنت، وتخصيص مكاتب وموظفين برلمانيين؛ لإمداد المواطنين بالمعلومات وتيسير ذلك.

● انفتاح البرلمان على المجتمع، تعزيز إمكانيات وصول المواطنين ومؤسسات المجتمع إلى أعمال البرلمان من خلال إجراءات عديدة منها وضع قواعد وإجراءات وإتاحة وسائل وآليات تنفيذية لضمان تواصل الناخبين في الدوائر الانتخابية مع ممثليهم في البرلمان، وإيجاد أنظمة واضحة وفاعلة لضمان مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع في دراسة مشروعات القوانين قبل إقرارها، وإقرار حق المواطنين والجمعيات والأحزاب والاتحادات وغيرها من مؤسسات المجتمع في التشاور المفتوح مع البرلمان، خاصة مع اللجان البرلمانية عبر جلسات الاستماع، فضلًا عن تفعيل وتيسير القواعد والإجراءات المتعلقة بحق المواطنين في تقديم العرائض والشكاوى للبرلمان.

● ضمان مسئولية أعضاء البرلمان أمام الهيئة الناخبة عن أدائهم لمسئولياتهم ومهامهم، وضمان نزاهة السلوك البرلماني، وعدم استغلال المنصب البرلماني في تحقيق منافع خاصة للأعضاء. وتتضمن إجراءات تحقيق ذلك إقرار مدونة سلوك برلماني وآليات لمحاسبة الأعضاء وتدابير لتسجيل المصالح المالية والوظيفية للأعضاء ومراجعتها وإجراءات واضحة لضمان شفافيتها ومتابعتها والمساءلة عنها، وإقرار قواعد وإجراءات لإلزام النواب بتقديم تقارير عن أنشطتهم وأنشطة البرلمان بصفة عامة للناخبين، فضلًا عن إقرار حق الناخبين في مراقبة ومحاسبة نوابهم فيما بين الانتخابات (وفقًا للبعض البرلمانات من خلال آلية تقديم عرائض لعزل النواب حال الإخلال بالواجبات البرلمانية).

● تعزيز فاعلية البرلمان كمؤسسة، سواء على مستوى تنظيم العمل الداخلي وفقًا لمبادئ العمل الديمقراطي (موازنة مستقلة، وإدارة برلمانية تتميز بالاستقلالية وعدم الانحياز الحزبي، والكفاءة، والتخصص، والاستقلال عن الإدارة الحكومية لتقديم المساعدة الفنية لأعضاء البرلمان وتسيير أعماله، إجراءات وتدابير واضحة لتخطيط العمل البرلماني، ووضع الأجندة البرلمانية، وإيجاد آليات لمتابعة وتقييم الأداء البرلماني) أو على مستوى أداء المسئوليات والمهام التشريعية والرقابية والمالية للبرلمان. لاسيما تعزيز دوره في وضع الموازنة

العامة للدولة ومراجعة تنفيذها دوريًّا (بتقارير ربع سنوية)، ومراجعة الحسابات الختامية، والمشاركة الفاعلة في صنع السياسة الخارجية والعلاقات الدولية (إجراءات وقواعد لمراقبة المفاوضات الدولية، ومتابعة موقف الحكومة في المنظمات الدولية، والمشاركة في الوفود الرسمية، ومتابعة الالتزامات المقررة بموجب الاتفاقات الدولية والقانون الدولي، ومواءمة التشريعات الوطنية معها، فضلًا عن المشاركة الفاعلة في إطار منظمات التعاون البرلماني الدولي والإقليمي والعلاقات الثنائية، وفي الدبلوماسية البرلمانية..) أو في إطار العلاقة مع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (آلية للتشاور لضمان الوفاء بالاحتياجات والمطالب المحلية).

الأجهزة الرئيسية لمجلس الشعب

● أن تكون الأجهزة الرئيسية للمجلس، هي: رئيس المجلس، مكتب الرئاسة، مكتب المجلس، الكتل البرلمانية الحزبية، لجنة القيم، اللجان النوعية الدائمة.

● يتم إلغاء اللجنة العامة ونقل اختصاصاتها الموضوعية إلى اللجان واختصاصاتها الإجرائية إلى مكتب المجلس بعد إعادة هيكلته.

● يتكون مكتب الرئاسة من رئيس المجلس، والوكيلين (أو عدد محدد من الوكلاء لضمان تمثيل الكتل البرلمانية).

● يتم انتخاب رئيس المجلس لمدة فصل تشريعي (٥ سنوات)، وتكون رئاسة الجلسة الافتتاحية لأقدم الأعضاء. وينتحب رئيس المجلس بالاقتراع السري، وبالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، على عدة جولات اقتراع حتى تتحقق هذه الأغلبية. ويستهدف ذلك تحقيق أكبر قدر من التوافق على رئاسة المجلس، وتحصينه ضد الضغوط الحزبية التي ترتبط بالانتخاب السنوي. ويتطلب ذلك أيضًا إقرار قواعد في اللائحة الداخلية تلزم رئيس المجلس بالحياد الحزبي. ويمكن تطبيق ذات القواعد على وكيلي أو وكلاء المجلس مع إقرار قاعدة التمثيل النسبي في هذه المناصب قدر الإمكان.

● يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس والوكلاء، و٣ أمناء لشئون المالية والإدارية، و ٤ سكرتيرين يتم انتخابهم في بداية كل دور انعقاد سنوي، وعدد محدد تعينهم الكتل الحزبية وفقًا لقاعدة التمثيل النسبي، أي وفقًا لقوة كل حزب في البرلمان، (ورؤساء اللجان النوعية الدائمة)، وعدد محدد يتم انتخابهم من بين المستقلين بما يعكس قوتهم النسبية في المجلس، مع تحديد حد أدنى لتمثيل المرأة في مكتب المجلس.

● ضرورة تحقيق توازن في توزيع السلطات، وتوسيع قاعدة اتخاذ القرارات المتعلقة بعمل المجلس بين هذه الأجهزة، وتحقيق رقابة مالية وإدارية داخلية لضمان حسن استخدام موارد المجلس، ودرء أي شبهات للفساد، وتحقيق الشفافية والإفصاح اللازمين في هذه المجالات.

● تكون مهمة السكرتيرين ما يرتبط بالأعمال التنظيمية في الجلسات ومضابطها، وجمع الأصوات والمساعدة في الحفاظ على النظام وغيرها. وتتركز مسئولية المراقبين في ما يتعلق بالشئون المالية للبرلمان، من إعداد مشروع الموازنة وحساباتها الختامية، وتولي عمليات الصرف، واقتراح المزايا والتسهيلات المالية للأعضاء والهيئات البرلمانية.. الخ.

● يتولى مكتب المجلس مساعدة الرئيس في المسائل والإجراءات التنظيمية والمالية والإدارية للبرلمان، ومنها ما يتعلق بتشكيل اللجان البرلمانية وهيئاتها، ووضع ميزانية المجلس وحساباها الختامية من خلال المراقبين، وتنظيم وتخطيط العمل البرلماني، والإجراءات التشريعية والرقابية، وتحديد مدة الحديث في المجلس وتوزيعه بما يضمن تمثيل الكتل البرلمانية الحزبية والمستقلين، واقتراح جدول أعمال المجلس، ووضع خطته على مدى دور الانعقاد بالكامل.. الخ

التطوير الهيكلي للجان البرلمانية

● ضمان توزيع متوازن لحجم اللجان من حيث عدد الأعضاء، بالنص على حد أدنى لحجم العضوية في اللجنة، بما يضمن فاعلية عمل اللجان وكفاءتها، والمقترح النص على ضرورة ألا يقل عدد أعضاء اللجنة عن عشرين عضوًا.

● تضمين قاعدة التمثيل النسبي للكتل والهيئات البرلمانية للأحزاب ضمن المعايير الحاكمة؛ لتكوين اللجان البرلمانية.

● ضمان التمثيل النسبي للكتل البرلمانية في اللجان وهيئات مكاتبها، بأن تكون سلطة اتخاذ القرار بشأن تشكيلات وقوائم اللجان، وما يرتبط بها من إجراءات (وبخاصة تلقي الترشيحات، وتطبيق معايير تكوين اللجان، وإعداد القوائم النهائية..) لدى الجهاز الذي يضم في تشكيله ممثلي هذه الكتل (مكتب المجلس بعد توسيعه وإعادة هيكلته)، وبما يضمن الشفافية للجميع. من ناحية أخرى، يتعين أن تقوم كل مجموعة أو كتلة برلمانية بتحديد (ترشيح) أعضائها في اللجان، وتوزيعهم على اللجان وفقًا لقوتها النسبية في البرلمان. ويقوم

رئيس المجلس بتوزيع باقي الأعضاء مما لم تشملهم ترشيحات الكتل (الأعضاء المستقلين، والمجموعات الحزبية التي يقل عددها عن الحد الأدنى المطلوب لتشكيل كتلة برلمانية) على اللجان، وذلك بما يضمن تمثيل مختلف المجموعات، ومكونات المجلس في اللجان قدر الإمكان.

● ضرورة دمج بعض اللجان متشابكة الاختصاصات. والمقترح دمج لجنة الشئون الاقتصادية في لجنة الخطة والموازنة، ودمج لجنة العلاقات الخارجية في لجنة الشئون العربية.

● تخصيص رئاسة لجنة الخطة والموازنة بعد دمجها مع لجنة الشئون الاقتصادية (تحت مسمى «لجنة الاقتصاد والتمويل وشئون الموازنة العامة») لترشيحات الكتل البرلمانية الحزبية المعارضة فقط، بنص صريح في اللائحة الداخلية. ومن شأن تنفيذ هذا المقترح أن يضمن بداية توزيعًا في السلطة بين الأغلبية والمعارضة داخل البرلمان، وسلطة رقابة مالية فاعلة تتحدى الحكومة المدعومة بالأغلبية البرلمانية. ويأخذ بهذا النظام الجمعية الوطنية الفرنسية.

● تخصيص رئاسة لجنة حقوق الإنسان لترشيحات الكتل البرلمانية المعارضة والمستقلين.

● أهمية إنشاء لجنة للنظام الداخلي في البرلمان؛ فاختصاص النظر في شئون اللائحة الداخلية وما يرتبط بها مخوَّل حاليًا للجنة الشئون الدستورية والتشريعية. ويكتسب هذا الاقتراح أهمية خاصة لثلاثة اعتبارات: أولها: الاختصاصات الضخمة المخوَّلة للجنة الشئون الدستورية والتشريعية، والتي يصعب عمليًّا الوفاء بها في لجنة واحدة، ثانيها: اعتبارات ضمان كفاءة عمل هذه اللجنة، وتوفرها على إنجاز مهامها الأساسية في التشريع لاسيما مراجعة منظومة التشريعات القائمة وتطويرها، التي تكتسب أهمية خاصة في الوقت الراهن، ثالثها: جعل مسألة تطوير القواعد والنظم، والإجراءات واللائحة الداخلية، والقرارات التنظيمية الداخلية في البرلمان قضيةً محل نظر وتطوير دائمين. وتكون لجنة النظام الداخلي مخولة، فضلًا عن دراسة الاقتراحات المتعلقة بتعديل اللائحة الداخلية، بدراسة قواعد وإجراءات وممارسات المجلس ككل بما في ذلك اللجان البرلمانية، من أجل تقديم مقترحات وتوصيات لتطويرها.

تنظيم الكتل البرلمانية الحزبية

● إقرار حق الأعضاء حق تشكيل الكتل البرلمانية طبقًا لانتماءاتهم السياسية والحزبية.

● تحديد حد أدنى لإنشاء الكتلة البرلمانية بعشرة أعضاء على الأقل، أو بنسبة ٢٪ من أعضاء المجلس.

● إجازة انضمام الأعضاء المستقلين إلى إحدى الكتل البرلمانية الحزبية أو السياسية كأعضاء منتسبين، بموافقة مكتب الكتلة. وفي هذه الحالة، لا يتم احتسابهم ضمن الحد الأدنى المطلوب لتشكيل الكتلة.

● لا يحق للعضو أن ينتمي لأكثر من مجموعة في آن واحد.

● تنظيم طريقة تشكيل الكتل البرلمانية، بتقديم بيان موقعًا من جميع أعضاء المجموعة إلى رئيس المجلس، مرفقًا به قائمة أعضائها والأعضاء المنتسبين، واسم رئيس المجموعة. ويتم إخطار رئيس المجلس بأي تغير في عضويتها أو في وضعها. ويتم إعلان قوائم هذه الكتل البرلمانية، وإخطار المجلس بها، وبأي تغيير في وضعها أو في عضويتها في أول جلسة.

● إقرار نصوص لضمان التمثيل النسبي للكتل البرلمانية في المناصب البرلمانية (هيئات مكاتب اللجان وتشكيلات اللجان ومكتب المجلس) بما يتناسب وقوتها النسبية في البرلمان، ونصوص تنظم توزيع المقاعد في قاعة المجلس، وتوزيع وقت الحديث بين الكتل البرلمانية والمستقلين وفقًا للقوة النسبية.

● حظر تكوين مجموعات أو كتل برلمانية على أساس ديني أو مهني أو انتماء جغرافي أو محلي أو لتمثيل مصالح خاصة.

● تنظيم إمداد المجموعات والكتل البرلمانية بالموارد المالية والفنية والبشرية.

إعادة هيكلة الشعبة البرلمانية للمؤتمرات الدولية

● في حال استمرار مجلس الشورى في الدستور الجديد، يتعين بحث خيارين:

o إمكانية تشكيل شعبة برلمانية ذات لجنة تنفيذية وأمانة فنية موحدة، وتضم غرفتي البرلمان، في ضوء أفضل الممارسات، وهو الخيار المفضل.

o استمرار وجود شعبة برلمانية ولجنة تنفيذية خاصة بكل مجلس، مع وضع النصوص التي تنظم تشكيل الوفود البرلمانية من المجلسين إلى المؤتمرات البرلمانية الدولية.

● يتم وضع نظام أساسي خاص للجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية المصرية، خارج اللائحة الداخلية لمجلسي البرلمان.

● جعل عضوية الشعبة البرلمانية اختيارية، ومفتوحة لأعضاء مجلسي الشعب (والشورى في حال استمراره)، وأعضاء منتسبين من الشخصيات العامة والأعضاء السابقين، وشخصيات دبلوماسية وعامة، مع تحديد اشتراكات محددة للعضوية، ووضع نظام خاص جديد لها خارج اللائحة الداخلية، وهو ما تسير عليه برلمانات كثيرة منها مجلس العموم ومجلس الشعب الهندي.

● تغيير النصوص المتعلقة بالشعبة البرلمانية واللجنة التنفيذية وأدائها، بما يضمن ديمقراطية انتخاب أعضاء الوفود البرلمانية واللجنة التنفيذية من بين مرشحين متعددين، وعدم تحكم مكتب المجلس أو الحزب ذي الأغلبية في هذا التشكيل، وبما يضمن أيضًا التمثيل العادل للهيئات البرلمانية الحزبية والمستقلين والمرأة داخل اللجنة.

● إقرار نصوص تنظم العلاقة بين اللجنة التنفيذية والجهة الحكومية (وزارة الخارجية) فيما يتعلق بالتشاور وتبادل المعلومات، والإبلاغ بالوثائق وكيفية تنفيذ ومتابعة توصيات المؤسسات والمنتديات البرلمانية الدولية دوريًّا.

● إدراج نصوص تنظم التشاور السياسي والمجتمعي، مع قوى ومؤسسات المجتمع، والإفصاح ونشر المعلومات والتقارير دوريًّا، وإقامة أنشطة دورية منتظمة مثل ورش العمل والتثقيف والتوعية، وتخصيص جانب من موازنة الشعبة لهذه الأنشطة.

● تخصيص موازنة مناسبة ملائمة لأنشطة الشعبة، وزيادة الاشتراك السنوي للأعضاء فيها (ثلاثة جنيهات فقط سنويًّا وفقًا للمادة ٩١)، وحذف النص ما يتعلق بما يسمى صندوق الشعبة الخاص (المادة ٩٢)، لمنع الازدواجية، وليكون المسمى هو موازنة الشعبة البرلمانية، وتحديد مواردها على سبيل الحصر. ويكون الإنفاق على الأنشطة الدورية للشعبة وفقًا لخطة سنوية يتم اعتمادها.

● ضرورة فصل منصب الأمين العام عن منصب أمين الشعبة البرلمانية، إعمالًا للمبدأ الديمقراطي في توزيع المسئوليات وتوازنها وعدم تركيزها.

● تطوير أساليب الدعم الفني المقدمة لأعضاء الشعبة البرلمانية، وتدريب العاملين بأمانتها الفنية على أفضل الممارسات.

الملحق رقم (٤)

رؤية أولية حول التراتيب السياسية والبرلمانية والفنية والإدارية لنظام العمل داخل مجلس الشعب

إعداد

د. خليل عبد المنعم مرعي

خبير الشئون البرلمانية

مقدمة

للعمل البرلماني وجهان متكاملان: أحدهما سياسي برلماني يتعلق بالأعمال البرلمانية بمعناها الواسع، والآخر فني إداري يتعلق بالشئون الفنية والإدارية، التي يقوم بها الجهاز الإداري للبرلمان متمثلًا في أمانته العامة في المقام الأول، وتقدم هذه الرؤية الأولية إطارًا عامًّا حول هذين الوجهين في ضوء المشهد العام بعد الانتخابات البرلمانية لمجلس الشعب، وما يتوقع أن يقوم به المجلس من أعمال ومهام، في ظل تتابع سير الأحداث وتبعاتها منذ قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١، وحتى تاريخ انعقاد برلمان الثورة، الذي تواجهه مجموعة متنوعة من التحديات والقضايا، التي يجب البتّ فيها وفحصها سواء على الصعيد السياسي البرلماني، أم على صعيد العمل الفني والإداري داخل المجلس.

أولًا: في التراتيب السياسية والبرلمانية:

التحدي الداخلي الحقيقي على هذا الصعيد هو الانتقال من مجلس الفرد الواحد إلى مجلس الأمة الحقيقي فيما يخص الإجراءات والموضوعات سواء بسواء؛ ذلك أن العمل البرلماني يعنيه الشكل والجوهر معًا، وهما يستوجبان التغيير الشامل في المرحلة المقبلة بالتحول نحو النهج الديمقراطي داخل البرلمان وأجهزته المختلفة، وامتلاك زمام المبادرة، وإفساح المجال للاختلاف، واتساع مساحة الحوار المتبادل. وتأسيسًا على هذه الغاية، تأتي مجموعة من القضايا والتدابير المقترحة على النحو التالي:

(أ)- أولويات عمل مجلس الشعب الجديد:

١- عرض المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل المجلس (المفروض في أول اجتماع للمجلس يناير ٢٠١٢).

٢- تسمية الفصل التشريعي الحالي لمجلس الشعب.

٣- تنظيم قواعد العمل الداخلي، وتنقيح اللائحة الداخلية للمجلس، ثم وضع لائحة جديدة عقب صدور الدستور الجديد.

٤- تنظيم العلاقة بين مجلس الشعب والمجلس الأعلى للقوات المسلحة خلال المرحلة الانتقالية، وضرورات وجوب تنظيم الانتخابات الرئاسية قبل وضع الدستور (أبريل ٢٠١٢)، ومدى سلطة المجلس الأعلى في حل مجلس الشعب، أو الاعتراض على ما يوافق عليه من قوانين، ومدى سلطة مجلس الشعب في استجواب وزير الدفاع.

٥- وجوب احتواء الخلافات داخل المجلس وأجهزته واستيعابها؛ حتى لا تتحول إلى أزمة إذا تزامنت ستؤدي إلى جمود العمل الداخلي وتوقفه، أو التعجيل بحل المجلس.

٦- ترتيب المجلس من الداخل، وبخاصة فيما يخص الشئون البرلمانية والفنية والإدارية.

٧- مواجهة ظاهرة الانحراف التشريعي، ومخالفة القوانين السارية للدستور (تشكيل لجنة خاصة للقيام بهذه المهمة الحيوية).

ب- جلسات المجلس:

١- تطبيق نظام التصويت الإلكتروني، وإسناد المهمة إلى جهة خارجية تنسق مباشرة مع مكتب المجلس دون وسيط.

٢- إعادة النظر في أسلوب إدارة الجلسة؛ لتكون ديمقراطية ومحايدة وإعداد المحفظة وفقًا لهذا النهج الديمقراطي.

٣- تخلي رئيس المجلس والوكيلين عن انتماءاتهم ومواقعهم الحزبية، وعن ممارسة أي نشاط حزبي طوال شغلهم لهذه المناصب.

٤- النظر في استعانة رئيس المجلس بالوكيلين أو غيرهما من الأعضاء للجلوس إلى جواره، ومعاونته في إدارة الجلسة كرمز على التشاور وعدم التحكم.

٥- الدقة في سير الجلسة بأسلوب ديمقراطي:

- عرض الموضوع.
- المناقشة من حيث المبدأ (المناقشة الكلية).
- المناقشة التفصيلية والجزئية.

- إغلاق باب المناقشة.
- التصويت وأخذ الرأي.
- إعلان قرار المجلس (وتطبيق قاعدة عدم فتح باب المناقشة بعد أخذ الرأي وإعلان القرار).

٦- إعداد تقرير دوري عن أنشطة أجهزة المجلس فيما بين الجلسات يوزع على الأعضاء للاطلاع، ومتابعة أنشطة المجلس (يرفق هذا التقرير مع جدول الأعمال).

٧- إرساء تقليد أخذ رأي المجلس في جدول أعمال جلسة المجلس عند بدء كل جلسة (للموافقة على الجدول، أو تعديله بالحذف، أو الإضافة، أو التبديل وإعادة ترتيب الموضوعات).

٨- اختيار خمسة أو ستة مراقبين للجلسة من بين الأعضاء بالتناوب لمعاونة رئيس المجلس في تنظيم سير الجلسات داخل القاعة.

٩- التوقف عن حالة التهافت على إرسال المجلس برقيات للأجهزة التنفيذية، ويرسلها رئيس المجلس بصفته، والاكتفاء بتوجيهها إلى الشعب المصري في المناسبات الدينية والوطنية باعتباره مصدر جميع السلطات.

١٠- اتخاذ قرار المجلس بمنع الوقوف أو التصفيق أثناء انعقاد جلسات المجلس للمحافظة على وقار المجلس.

ج- مكتب المجلس ولجنته العامة:

١- إلغاء اللجنة العامة، وإسناد مهامها الموضوعية إلى المجلس نفسه، يجتمع كله في هيئة لجنة عامة عند الاقتضاء. وإسناد مهامها الإجرائية والتنسيقية إلى مكتب المجلس.

٢- التوسع في عضوية مكتب المجلس ليتألف من سبعة أو تسعة أعضاء بمن فيهم الرئيس والوكيلان، بحيث ينتخب هؤلاء الثلاثة لمدة الفصل التشريعي، وينتخب بقية أعضاء المكتب عند بدء كل دور انعقاد سنوي عادي، ولمدة دور الانعقاد فقط.

٣- حصر اختصاصات مكتب المجلس في المسائل التنظيمية والتنسيقية، وإسناد مهامه الموضوعية إلى اللجان النوعية، أو المجلس نفسه حسب الأحوال.

٤- عقد اجتماعات دورية لمكتب المجلس (كل أسبوعين على الأكثر)، ورفع صحة انعقادها

إلى ثلثي تشكيله، واتخاذ القرارات بأغلبية ثلثي أعضائه، دونما أي ترجيح لصوت الرئيس.

٥- تحرير محاضر لكل اجتماعات مكتب المجلس وتوزيعها على أعضائه، وإعلام أعضاء المجلس بما يتخذه من قرارات.

٦- عدم اشتراك أعضاء مكتب المجلس في عضوية اللجان النوعية؛ حتى يتفرغوا لشئون المكتب.

٧- وضع مكتب المجلس خطة نشاط المجلس وأجهزته لكل دور انعقاد سنوي بعد استطلاع آراء لجان المجلس وأعضائه.

٨- ترشيد الإنفاق والمواكب الرسمية من قبل رئيس المجلس والوكيلين؛ ليكونوا أسوةً حسنة للأعضاء والموظفين، وغيرهم.

د- الشعبة البرلمانية واللجنة التنفيذية للمؤتمرات البرلمانية:

١- إسناد النشاط البرلماني الخارجي كله إلى الشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية.

٢- الحرص على عقد الاجتماع السنوي للشعبة البرلمانية المصرية.

٣- التأكيد على المشاركة الفعلية للوفود البرلمانية المصرية في المهام التي تكلف بها إلى الخارج، والاستفادة مما يعد لها من أوراق عمل تحضيرية.

٤- وضع لائحة داخلية لتنظيم العمل داخل الشعبة البرلمانية المصرية، وقواعد تشكيل الوفود البرلمانية بما يكفل التناوب في التمثيل بهذه الوفود.

٥- مشاركة موظف متخصص بالتناوب من قطاعي المؤتمرات، أو البحوث البرلمانية في تشكيل الوفود البرلمانية الرسمية، والتجاوز عن أسلوب المشاركة لموظفين غير ذوي صفة من باب المجاملة والأهواء الشخصية.

٦- إعداد تقارير عن المهام التي تقوم بها الوفود البرلمانية، وإحالتها إلى جهات الاختصاص للإحاطة والاستفادة منها.

٧- التوسع في تشكيل لجان الصداقة والإخاء البرلمانية المشتركة الثنائية والمتعددة الأطراف مع البرلمانات في الدول الشقيقة والصديقة.

هـ- اللجان النوعية وتقاريرها البرلمانية:

١-استحداث لجان نوعية جديدة للارتقاء بالعمل البرلماني، ومواجهة مرحلة ما بعد ثورة ٢٥ يناير ومتطلباتها، ومن هذه اللجان المقترحة:

* لجنة الاتفاقيات الدولية: تستقل بهذا الجانب التشريعي، وتخفف الأعباء عن لجنة الشئون الدستورية والتشريعية.
* لجنة مكافحة الفساد: (بشتى صوره وأشكاله).
* لجنة الاتصال والمعلومات: تختص بالشئون المتعلقة ببناء مجتمع المعرفة والمعلومات، واقتراح القوانين والسياسات والرؤى بهذا المجال المهم للغاية.
* لجنة شئون الأسرة والطفولة: تُعنى بما يخص حقوق الأسرة والأمومة والطفولة، وما يتعلق بتشريعاتها وسياساتها في ظل اهتمام الشرع والاتفاقيات الدولية بهذه المسائل.
* لجنة الإصلاح والتنمية الإدارية.
* لجنة موارد المياه.

٢-إنشاء لجنة تسمى «لجنة شئون المجلس» أو «لجنة شئون اللائحة» تتولى مراجعة شئون المجلس ولائحته الداخلية، واقتراح تعديلها، وتوثيق السوابق والتقاليد البرلمانية وتقنينها، ودراسة ما يواجه سير العمل بجلسات المجلس وأجهزته من تحديات ومشاكل، ووضع الحلول المناسبة لها. كما تختص أيضًا بشئون العضوية، وتكون بديلًا عن «لجنة القيم» التي تعد من اللجان سيئة السمعة المفروضة فرضًا على المجلس أيام الاستبداد؛ مما يستوجب إلغاءها.

٣- انعقاد اجتماعات اللجان في غير أيام جلسات المجلس- بحسب الأصل- ورفع نصاب صحة انعقادها إلى الثلثين بدلًا من الثلث، وإعداد محاضرها أولًا بأول، وتوزيع نسخ منها على أعضاء اللجنة.

٤-ابتداع أساليب جديدة في منهج إعداد التقارير البرلمانية مثل استطلاعات الرأي والزيارات الميدانية، وجلسات الاستماع مع الجمهور والمختصين والمسئولين، وإعداد البحوث والدراسات المقارنة، وغير ذلك من الأعمال التحضيرية، والاستفادة من تقنية المعلومات الحديثة في هذا الغرض.

٥-عدم نظر تقارير اللجان قبل استيفائها النواحي الإجرائية والموضوعية. وحفظ التقارير التي لم تقدم إضافات جديدة حول الموضوعات التي تدرسها.

٦-قيام اللجان بدورها في اقتراح مشروعات القوانين، ومتابعة تنفيذ القوانين واللوائح السارية وغيرها من الاختصاصات المهمة المهملة على امتداد العقود الماضية.

٧-وجوب تفرغ رؤساء اللجان لأعمال هذه اللجان.

٨-الاستفادة من مناقشات المجلس حول تقارير اللجان، بإعادتها إلى اللجنة لهذا الغرض، وتفويضها بإدخال ما يلزم من تعديلات عليها في ضوء هذه المناقشات، وعرض التعديلات الجوهرية على المجلس لإقرارها في صورتها النهائية.

٩-إعداد تقارير المتابعة عن نشاط اللجان، وعرضها على المجلس في نهاية كل دور انعقاد سنوي.

١٠- حضور رئيس المجلس والوكيلين الاجتماعات الأولى للجان النوعية، وحث الأعضاء على تخصيص اجتماع- أو أكثر- لقراءة جماعية للائحة الداخلية للمجلس، وتشجيعهم على تطوير أساليب العمل داخل اللجان والمجلس بوجه عام.

و- شئون العضوية ومزاياها وواجباتها:

١-إضافة أداء العضو لمهام وواجبات العضوية بصدق وإخلاص إلى مضمون القسم الدستوري للأعضاء.

٢-التأكيد على أهمية وضرورة الحصانة الموضوعية والإجرائية لعضو المجلس وعن جواز تنازله عنها، مع ترشيدها في الممارسة.

٣-الالتزام بالقاعدة العامة في تفرغ الأعضاء لمهام العضوية وعدم الجمع بينها وبين الوظائف العامة وغيرها؛ لتجنب تضارب المصالح وتوكيد استقلال البرلمان.

٤-تقنين مكافأة شهرية لعضو المجلس لا تقل عن (١٥) ألف جنيه، وإلغاء بدلات الجلسات واجتماعات اللجان التي يتهافت عليها الأعضاء، وإعفاؤهم من التوقيع في قوائم حفاظًا على كرامتهم (المدير العام ووكيل الوزارة لا يوقع حضورًا في جهة عمله)، أو تطبيق نظام التوقيع الإلكتروني، مع خصم مبلغ محدد من المكافأة الشهرية مقابل غياب العضو عن جلسة المجلس أو اجتماع اللجنة.

٥-النظر في تقنين معاشات ومكافآت نهاية الخدمة للأعضاء عند تركهم المنصب، ووضع شروط وقواعد استحقاق هذه المعاشات، والاستئناس بالنظم البرلمانية المقارنة في هذا الخصوص ونظام معاشات الوزراء.

٦-ترفع الأعضاء عن مواطن الشبهات التي تعوق أداءهم لمهام العضوية، وتُؤثر من طرف خفي على استقلالهم، وإضعاف مؤسسة البرلمان، مثل قرارات العلاج وتأشيرات الحج وتاشيرات الوظائف.. الخ، واتخاذ مكتب المجلس ما يلزم عن تدابير للقضاء على هذه الظواهر غير الإيجابية.

٧-تنظيم لقاءات دورية ودية بين الأعضاء بمعرفة مكتب المجلس لمزيد من التعارف والتآلف فيما بينهم، وعمل نادٍ اجتماعي لهم ولموظفي المجلس لهذا الغرض وغيره من الأهداف، التي تحققها مثل هذه الأندية الاجتماعية.

٨-التنسيق مع المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى لتوفير أماكن تتخذ مقرات لتلاقي أعضاء المحافظة مع الأهالي في هذه المحافظات والوحدات الإدارية المحلية الأخرى بما يعمق العلاقات المتبادلة بين الطرفين.

ثانيًا: في ترتيب أوضاع الجهاز الإداري للمجلس:

يكمن التحدي الرئيسي على هذا الصعيد في التحول من أمانة عامة خاضعة منحازة تخدم رجلًا واحدًا يسيطر عليها إلى حد الاستبداد إلى جهاز مؤسسي محايد يخدم المجلس وأجهزته وأعضاءه، ومواجهة التكدس المزمن المتراكب لحالة الجمود والانغلاق والتهميش والمحسوبية والواسطة، وغلبة الطابع الفردي الأناني، والانتقال إلى العمل الجماعي بروح الفريق، وتأهيل وبناء القيادات، والاستفادة من كل العاملين بهذا الجهاز، ومنحهم الثقة للإبداع والانطلاق، وغرس الانتماء للمؤسسة، وتنمية هذه الثقافة الجديدة داخلها.

والتفاعل مع هذا التحدي الرئيسي، وما يدور حوله من تحديات ومشكلات فرعية، يستوجب اتخاذ مجموعة متكاملة من التدابير المهمة والمؤلمة لعودة الروح للجهاز الإداري للمجلس، ووقف حالة التجريف المتعمد التي أصابته على امتداد عقود طويلة، وتتعلق هذه التدابير المقترحة بعدة مستويات على النحو الآتي:

١. الإنهاء الفعلي لخدمات كل من هم خارج الكادر بمن فيهم الأمين العام ونوابه، واستبعاد من جدد لهم من المناصب، التي يشغلونها والصلاحيات الممنوحة لهم لحين انتهاء التجديد مع منحهم أجازة مفتوحة للمدة المتبقية.

٢. تكليف أحد موظفي الأمانة العامة بالقيام مؤقتًا بمهام الأمين العام، وتسيير أعمال الأمانة العامة خلال دور الانعقاد الحالي.

٣. استبعاد كل من يشغل منصبًا بالأمانة العامة ممن يشكلون مدارات استبداد في فلك الأمين العام ورئيس المجلس السابق، ممن هم في الكادر عن مواقعهم واختصاصاتهم ومنحهم وظيفة مستشار، أو خبير لحين بلوغهم سن التقاعد، وتشجيع من يرغب منهم في التقاعد المبكر، وإغرائهم بذلك (الأمناء المساعدون، رؤساء القطاعات والإدارات، وأمناء اللجان)، وإسناد هذه المناصب لسواهم ممن يشغلون وظائف الإدارات العليا أو أقل قليلًا (درجة أولى ومدير عام) بصفة مؤقتة.

٤. عودة موظفي الجهاز المركزي للمحاسبات إليه، ومطالبته بإيفاد عناصر جديدة تتبع مباشرة مكتب المجلس، وإنشاء وحدة للتدقيق الداخلي تتبع الرئيس أو مكتب المجلس.

٥. اتباع سياسة التداول في الوظائف القيادية (بحيث يعين الأمين العام ونائبه ومساعدوه ورؤساء القطاعات وأمناء اللجان) لمدة فصل تشريعي قابل للتجديد لمرة واحدة.

٦. انفتاح رئيس المجلس والوكيلين على موظفي الأمانة العامة، والمرور حسب الظروف على مكاتبهم، وتنظيم لقاءات دورية معهم للتحاور حول الأوضاع الإدارية والمالية للمجلس.

٧. إصدار قرار عاجل بوقف التعيين لمدة الفصل التشريعي الحالي أو خمس سنوات أيهما أكثر، وإجراء مسح لأوضاع الموظفين واتجاهات التوظيف وتجاوزاته بالجهاز الإداري للمجلس خلال العقدين الماضيين، ووضع سياسة للتوظيف في ضوء نتائج هذا المسح. مع تقربر مبدأ عدم جواز قيام رئيس المجلس والوكيلين بتعيين أي موظف من دوائرهم الانتخابية طوال مدة شغلهم لهذه المناصب، ليكونوا قدوة للأعضاء والموظفين، ووقف ظاهرة التعيين العشوائي من قبل المجالس على امتداد العقود الستة الماضية، وبخاصة في أيام رئيس المجلس السابق.

٨. تكليف لجنة من جهازي الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة الشئون الإدارية والمالية للمجلس خلال السنوات العشر الماضية، وعلى وجه الخصوص أوضاع مركز البحوث البرلمانية منذ إنشائه من النواحي الفنية والإدارية والمالية، وقطاع المعلومات وأوضاعه المالية والفنية والإدارية.

٩. تشكيل لجنة فنية لإعداد لائحة مالية للمجلس في ضوء مراجعة الشئون الإدارية والمالية، وأحكام القوانين المالية المعمول بها في الدولة.

١٠. إعادة هيكلة الجهاز الإداري للمجلس، والإسراع بوضع سلم للوظائف التخصصية بالمجلس، وتشكيل لجنة لمراجعة الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري بالمجلس، ووضع نظام لتوصيف وتصنيف الوظائف.

١١. إعداد لائحة جديدة لتنظيم شئون العاملين بالمجلس بعد مقارنتها بلوائح الأجهزة المستقلة في الدولة، ولوائح تنظيم شئون الموظفين بالبرلمانات المقارنة وبمراعاة مكانة المجلس كسلطة تشريعية.

١٢. تشكيل «لجنة الإنصاف الوظيفي» برئاسة أحد الوكيلين تتولى مراجعة أوضاع الموظفين خلال العقدين الماضيين، واستكمال تصحيح أوضاع العاملين المظلومين والمضطهدين، ووضع المتجاوزين في «درجات وظيفية شخصية» على ألا يشارك في هذه اللجنة أي موظف في شئون العاملين، أو الشئون القانونية، أو ممن يشغلون مناصب بالأمانة العامة.

١٣. تأمين وحفظ وثائق وذاكرة المجلس وتحديث نظم المعلومات وتطويريها بما يخدم أهداف المجلس وأجهزته وأعضاءه. وتجميع مضابط جلسات الفصل التشريعي العاشر (الفائت- برلمان ٢٠١٠)، ونشرها مع أسماء أعضاء هذا الفصل التشريعي في كتاب أسود، من باب التوثيق والتذكير بالبرلمان المزور الذي كان سببًا مباشرًا لقيام ثورة الخامس والعشرين من يناير.

١٤. استطلاع آراء العاملين بالمحلس في لوائحهم الإدارية والمالية، وطباعتها وتوزيعها على من يرغب منهم بسعر التكلفة لتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم الوظيفية.

١٥. تطبيق نظام المناوبة في العمل بالجهاز الإداري للمجلس بصورة عادلة (بواقع ثلاثة أيام كل أسبوع) للقضاء على التكدس الوظيفي، وعدم التجديد لمن يبلغ سن المعاش، وتشجيع التقاعد المبكر، وإعادة تأهيل العاملين للاستفادة منهم في أعمال المجلس.

١٦. تحسين تدابير وإجراءات الأمن والسلامة والنظافة العامة داخل المجلس، وإعادة تأهيل مبانيه وتأسيس إنشاءات جديدة لاستيعاب احتياجات أجهزة المجلس والأعضاء والموظفين.

الملحق رقم (٥)

مشروع إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان
(دراسة حالة الأمانة العامة لمجلس الشعب المصري)

إعـــداد
د. خليل عبد المنعم مرعي
خبير الشئون البرلمانية
(دكتوراه علوم سياسية- ماجستير قانون عام)

مقدمة:

للعمل البرلمانى وجهات متكاملان؛ أحدهما سياسي برلماني يتعلق بالأعمال البرلمانية بمعناها الواسع، والآخر فني إداري يتعلق بالشئون الإدارية والفنية، التي يقوم بها الجهاز التنفيذي للبرلمان متمثلًا في أمانته العامة بالمقام الأول، وقد جاءت الأحكام المنظمة للأمانة العامة لمجلس الشعب المصري بلائحته الداخلية في بابها قبل الأخير، ولم تدرجها ضمن الأجهزة الرئيسية للمجلس مثلما تفعل برلمانات أخرى، وهي تتشكل من عدد من الأمانات المساعدة، والإدارات والأقسام الداخلة في الهيكل التنظيمي للجهاز الفني والإداري والمالي، الذي يصدر بقرار من مكتب المجلس (الرئيس والوكيلين)، ويشرف عليها رئيس المجلس، ويترأسها أمين عام المجلس الذي يعين بقرار من مكتب المجلس بناء على ترشيح الرئيس، وهو مسئول أمام الرئيس عن حسن سير دولاب العمل بجهاز الأمانة العامة، وعند حل المجلس يباشر رئيس مجلس الشورى جميع السلطات الإدارية والمالية المخولة لمكتب مجلس الشعب ورئيسه حتى إعلان انتخاب مكتب المجلس الجديد، ويحلّ محله رئيس مجلس الوزراء إذا كان المجلسان في حالة حل.

وتتولى الأمانة العامة "أداء الأعمال اللازمة لمعاونه المجلس وجميع أجهزته البرلمانية في مباشرة اختصاصاتها ومسئولياتها طبقًا للقواعد التنظيمية العامة، التي تصدر بقرار من مكتب المجلس والأوامر، التي يصدرها رئيسه" (المواد ٤٠١-٤٠٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب).

وتعد الأمانة العامة لمجلس الشعب من الأمانات العامة ذات التنظيم المركب المعقد غير البسيط، التي تراكمت داخلها سياسات وممارسات غير سليمة وغير مرضية في تكوينها

وتشغيلها، فأصبحت جهازًا بيروقراطيًّا ضخمًا في هيكله التنظيمي، وفي أعداد موظفيه الذي يزيد على أربعة آلاف وخمسمائة عاملًا، الغالبية العظمى منهم من العنصر النسائي، وقد اتسعت سياسات توظيف عناصر من الجيش والشرطة وأجهزة الأمن داخل الأمانة العامة خلال العقدين الماضيين، واعتمدت الواسطة والمحسوبية- بحسب الأصل- معيارًا للتعيين والتوظيف فيها ما عدا حالات استثنائية قليلة لم يتوسع فيها، وعانت من تشوهات وأمراض مزمنة مسَّت قيم العمل ومستويات الأداء داخل هذا الجهاز الخطير، الذي يغلب عليه الطابع الأمني والسرية في كل شيء حتى أبسط شئون الموظف وحقوقه، ومسارات العمل داخل الأمانة العامة، وانتشرت وساخت قيم العمل السلبية التي تقوم على الخوف والشك وعدم الثقة واللامبالاة، ويكمن التحدي الرئيسي على صعيد ترتيب أوضاع هذا الجهاز في التحول من أمانة عامة خاضعة منحازة تخدم رجلًا واحدًا- يسيطر عليها إلى حد الاستبداد- إلى جهاز مؤسسي محايد يخدم المجلس وأجهزته وأعضاءه، ومواجهة التكدس المزمن المتراكب لحالة الجمود والانغلاق، والتهميش، والتجريف، والمحسوبية، والواسطة وغلبة الطابع الفردي الأناني، والانتقال إلى العمل الجماعي بروح الفريق، وتأهيل وبناء القيادات، والاستفادة من كل العاملين بهذا الجهاز، وإعادة تأهيلهم وإنصافهم، ومنحهم الثقة للإبداع والانطلاق، وغرس الانتماء للمؤسسة، وتنمية هذه الثقافة الجديدة داخلها.

والتفاعل مع هذا التحدي الرئيسي، وما يدور حوله من تحديات ومشكلات فرعية، يستوجب إجراء عملية تطهير وإصلاح جذري، وإعادة هيكلة لجهاز الأمانة العامة لمجلس الشعب، ويعتبر ذلك حجر الزاوية والمقدمة الضرورية للإصلاح الشامل لمؤسسة البرلمان، وقد وضع هذا المشروع[1]، وحدد ابتداء أهم التحديات والمعوقات التي تواجه الأمانة العامة، واجتهد في اقتراح الحلول العملية لحسم هذه التحديات والمعوقات، وسبل تطوير وتحديث جهاز الأمانة العامة، وتنمية مواردها البشرية وإحداث نقلة نوعية في هذا الجهاز.

وترتب هذه الأمور على النحو الآتي:

---

(١) هذا المشروع في الأصل هو دراسة أعدها الخبير مع فريق عمل من الأمانة العامة لمجلس الشعب، بناءً على طلب من الأمين العام، وقدمت إليه في مايو ٢٠١١، ولم يحرك ساكنًا، وظل يتهرب ويسوّف مع أنه كانت أمامه فرصة ذهبية متاحة لوضع هذا المشروع موضع التنفيذ خلال الفترة الطويلة، التي تعطل فيها مجلس الشعب من ١٣/ ٢/ ٢٠١١ حتى ٢٣/ ١/ ٢٠١٢، لكن لا حياة لمن تنادي.

أولا: **الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس.**

ثانيًا: **سياسات التوظيف والتعيين بالأمانة العامة.**

ثالثًا: **متابعة الأداء العام للأمانة العامة وتقسيماتها التنظيمية.**

رابعًا: **تحسين وتطوير الأداء في وحدات تنظيمية معينة.**

خامسًا: **سياسات التدريب والتأهيل، وتنمية الموارد البشرية بالأمانة العامة.**

سادسًا: **تنظيم شئون العاملين بالمجلس.**

أولًا: الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس:

تبرز في هذا الجانب عدة ملاحظات ومؤشرات سلبية، هي:

(١) تجاوز الواقع الحالي للهيكل التنظيمي المعتمد للأمانة العامة، من حيث تبعية التقسيمات التنظيمية، وإنشاء إدارات جديدة.

(٢) توزيع تقسميات الهيكل التنظيمي إلى أمانات وقطاعات، وإدارات عامة، ومراكز، وإدارات، وأقسام بصورة عشوائية، ولاعتبارات شخصية في بعض الأحيان.

(٣) التداخل والازدواجية فيما بين بعض الوحدات التنظيمية داخل الهيكل التنظيمي للأمانة العامة.

(٤) عدم وضوح إجراءات العمل الداخلية في العديد من الوحدات التنظيمية.

(٥) عدم وجود وحدة تنظيمية للمتابعة والتقييم والتطوير والتحديث الإداري والفني، داخل الهيكل التنظيمي للأمانة العامة.

(٦) الاكتفاء بإدارة عامة للتنظيم والتدريب تعني بتنفيذ الدورات التدريبية، ولا تهتم بتنمية الموارد البشرية في الأمانة العامة بصورة كاملة.

(٧) تضخم التشكيلات الإدارية التابعة لمكتب رئيس المجلس ومكتب الأمين العام بصورة مبالغ فيها تصل إلى درجة تكوين أمانات عامة موازية إلى جانب جهاز الأمانة العامة وتشكيلاتها التنظيمية.

(٨) عدم اطلاع الموظفين وعدم إعلامهم بالهيكل التنظيمى للأمانة العامة ولا بالقرارات، التي تصدر بإجراء تعديلات في هذا الهيكل التنظيمي.

(٩) تعيين أكثر من نائب أمين عام للمجلس رغم أن الهيكل التنظيمي واضح في تقرير أن

للمجلس نائبَ أمين عام واحدًا فقط، مع تعدد الأمناء العامين المساعدين، وكلهم من خارج الكادر ممن تجاوزوا السن القانونية لترك الخدمة، ومن خارج البرلمان أيضًا.

(١٠) تخويل مكتب المجلس صلاحية وضع الهيكل التنظيمي للأمانة العامة، رغم أن الأخيرة هي الأقدر على القيام بذلك، وعدم النص في لائحة العاملين بالمجلس على جهة محددة، تتولى تعديل هذا الهيكل عند الاقتضاء (م١ من هذه اللائحة).

وفي ضوء هذه الملاحظات والمؤشرات السلبية، ونظرًا لمضي مدة طويلة على اعتماد الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس، الذي صدر في عام ١٩٨٩؛ فإن الحاجة تبدو ملحَّة لإعادة النظر في الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس، وأن يراعى في ذلك الاعتبارات الآتية:

(١) أن يمنح أمين عام المجلس درجة "وزير"، ويرشحه مكتب المجلس من بين العاملين بالأمانة العامة، ويوافق عليه المجلس، ويكون لمدة فصل تشريعي واحد يجوز تجديدها عند الاقتضاء لمرة واحدة فقط، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية، وأن تحدد اختصاصاته، وشروط شغل هذه الوظيفة في اللائحة الداخلية للمجلس ولائحة العاملين.

(٢) أن يعين نائب واحد للأمين العام، أو اثنين على الأكثر، وتحدد اختصاصاتهما بدقة، وأن يكونا من بين العاملين بالكادر الوظيفي، ممن لم يبلغوا سن المعاش، وممن تمرَّسوا على العمل بجهاز الأمانة العامة، وتدرَّجوا في هذا العمل، واكتسبوا الخبرات المتراكمة في الحقل البرلماني.

(٣) أن تقتصر التقسيمات التنظيمية التابعة لمكتب رئيس المجلس والأمين العام على مكتب فني، وآخر للسكرتارية والنسخ، على أن تحدد اختصاصات مدير المكتب بدقة.

(٤) أن تضم التشكيلات الإدارية المتداخلة في تشكيل موحد، مثل: قطاع البحوث، ومركز البحوث البرلمانية، ومركز المعلومات، ومكتب المعلومات، وقطاع المعلومات (المكتبة).

(٥) أن توحد التقسيمات التنظيمية لهيكل الأمانة العامة في صورة أمانات عامة مساعدة (للجلسات، للجان، للشئون الإدارية والمالية، للمعلومات البرلمانية، للعلاقات الخارجية والعامة، لشئون الأعضاء والهيئات البرلمانية، للخدمات الفنية والهندسية، للبحوث البرلمانية، للشئون الطبية)، ويتبع كل أمانة عامة مساعدة عدد من الإدارات

العامة، ويتغاضى عن مسمى «القطاعات» المعمول به في الهيكل الحالي، لمخالفته لنص المادة ٤٠١ من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٦) أن تؤول تبعية الإدارة العامة للشئون القانونية والتحقيقات إلى نائب الأمين العام من الناحية الإدارية، على أن تتمتع هذه الإدارة العامة بالاستقلال في أداء أعمالها الفنية المتخصصة.

(٧) أن تستحدث أمانة عامة مساعدة مستقلة للتطوير وتنمية الموارد البشرية، يتبعها الإدارة العامة للتنظيم والتدريب.

(٨) أن يعد دليل إجراءات العمل الداخلية بالتشكيلات التنظيمية بجهاز الأمانة العامة التي تتطلب ذلك.

(٩) أن يستطلع آراء العاملين بالأمانة العامة في وضع الهيكل التنظيمي الجديد، وأن يعلن هذا الهيكل ويوزع على العاملين، أو ينشر في الجريدة الرسمية.

(١٠) أن تختص الأمانة العامة بإعداد هيكلها التنظيمي وتعديله، ثم يعتمد من قبل مكتب المجلس، ويصدر به قرار من رئيس المجلس، وأن تعدل المادة (١) من لائحة العاملين بالمجلس بما يتضمن تحقيق ذلك.

(١١) أن تنشأ وحدة تنظيمية مستقلة للتدقيق الداخلي تتبع مباشرة مكتب المجلس، وأن يراعى التداول، وعدم تأبيد شاغلي وظائف المراجعة الملحقين بالمجلس من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات.

ثانيًا: سياسات التوظيف والتعيين بالأمانة العامة:

تقدم متابعة ومراجعة سياسات التوظيف، والتعيين بالأمانة العامة؛ عدة مؤشرات غير صحية، منها:

(١) غلبة أسلوب التوظيف والتعيين العشوائي دونما مراعاة للاحتياجات الفعلية والمتوقعة من الوظائف، وقد زاد الطين بلّة التوسعات المبالغ فيها في تعيينات أبناء العاملين، بغض النظر عن مؤهلاتهم، ومدى تناسبها مع العمل بالمجلس.

(٢) الهرم الوظيفي المقلوب؛ حيث يكثر شاغلو الوظائف العليا والمتوسطة على حساب الوظائف في الدرجات الأقل، حتى أصبحت وظائف الخدمات المعاونة من الوظائف العزيزة والنادرة في المجلس.

(٣) مزاحمة عناصر من خارج المجلس في شغل الوظائف القيادية العليا، مما يولد حالة من عدم الرضا الوظيفي العام، وأغلبها من رجال الجيش والشرطة والأمن؛ مما أدى إلى عسكرة هذه الوظائف القيادية بأسلوب المحسوبية والمجالات.

(٤) عدم تداول الوظائف العليا واحتكارها، واستمرار شغلها بعناصر من خارج الكادر الوظيفي ممن تجاوزوا السن القانونية للتقاعد، بما في ذلك وظيفة "الأمين العام" الذي عدلت لائحة شئون العاملين- في انحراف تشريعي ظاهر- لكي يقبع ذات الشخص على هذا المنصب لمدة تزيد على اثنين وعشرين عامًا، وشكَّل شبكة من المصالح تسيطر على دولاب العمل التنفيذي لضمان بقائه ومن حوله.

(٥) قصر الوظائف الاستشارية والخبراء على عناصر من خارج المجلس، وعدم إتاحة هذه الوظائف لموظ في المجلس (وظيفة الخبير/ المستشار).

(٦) عدم استفادة موظفي المجلس من الخبراء والمستشارين، الذين انتدبوا للعمل بالمجلس خلال العقود الماضية.

(٧) عدم تناسب المؤهلات والخبرات مع الوظائف والمراكز الوظيفية.

(٨) عدم تفعيل نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف بالأمانة العامة للمجلس.

(٩) عدم وجود سلم للوظائف التخصصية بالأمانة العامة، يتيح التدرج والترقي الوظيفي من باحث إلى باحث أول، إلى كبير باحثين، إلى خبير، إلى مستشار.

(١٠) عدم منح مسميات وظيفية للعاملين بالأمانة العامة حتى درجة مدير عام، والاكتفاء بعبارة "بالأمانة العامة" أمام الوظيفة بكارنيه المجلس، الأمر الذي أسهم في وقوع حالة فوضى وظيفية رسخها الأمر الواقع فيما يخص المسميات الوظيفية، لدرجة أن كل موظف بالمجلس يزعم أمام الغير أنه مستشار رئيس المجلس، أو مدير مكتبة، وصاحب ذلك بعض حالات التزوير واستغلال صفة الغير.

(١١) السلطات الواسعة القانونية والفعلية لرئيس المجلس ومكتب المجلس في تعيين العاملين بالأمانة العامة، لدرجة أن بالمجلس أجيالًا من الموظفين من محافظات رؤساء المجالس، الذين تعاقبوا على المجلس.

وإزاء هذه المؤشرات في التوظيف والتعيين بالمجلس التي تمثل تحديات كبيرة أمام هذه العملية تؤثر بالسلب على الأوضاع الوظيفية العامة، ولمواجهة هذه التحديات وترشيد سياسات التوظيف والتعيين، تطرح المقترحات الآتية:

(١) أن تُجرى دراسة مسحية شاملة عن اتجاهات التوظيف بالمجلس خلال العقدين الماضيين تبين حركة التوظيف والنمو السنوي في الأعداد الكلية للموظفين، ومعدل استقرارهم ودورانهم داخل الأمانة العامة، وتوزيعاتهم حسب المؤهلات والتخصصات العلمية والنوع، ومجموعات الوظائف النوعية والتقسيمات التنظيمية العامة والدرجات الوظيفية، والاعتماد على نتائج هذه الدراسة في رسم سياسة سليمة للتوظيف واتجاهاته بالأمانة العامة للمجلس.

(٢) أن يتم ترشيد التوظيف والتعيين بالمجلس، بحيث يقتصر على التخصصات العلمية التي تتفق مع احتياجاته من الوظائف.

(٣) أن يراجع نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف، ويُجرى تحديثه وتفعيله، وأن يوضع سلم للوظائف التخصصية بالمجلس، وأن يؤهل الموظفون للترقي في هذا السلم من وظيفة باحث برلماني حتى بلوغ وظيفة الخبير والمستشار البرلماني.

(٤) أن تشغل الوظائف بالمجلس عن طريق اختبارات تنافسية بين المتقدمين لشغلها، تشرف عليها جهة محايدة، ويعلن عنها عن طريق صحيفتين واسعتي الانتشار، وأن يعتد بنتائج أوائل كليات الحقوق والاقتصاد والعلوم السياسية والتجارة وغيرها من الوظائف المناسبة حسب احتياجات العمل.

(٥) أن يشترط أن يكون الحد الأدنى اللازم من المؤهلات الدراسية للتعيين بالوظائف المعاونة بالمجلس؛ هو الحصول على شهادة إتمام التعليم الأساسي أو الثانوية العامة وما يعادلها.

(٦) أن يمتنع على رئيس مكتب المجلس وأعضائه تعيين أحد الموظفين من دوائرهم الانتخابية بالمجلس طوال شغلهم لهذه المناصب؛ لضمان الحياد في التعيين، وللقضاء على المساوئ المشهودة من تراكم خبرات العقود الماضية.

(٧) أن يتوقف عن التعيينات من خارج المجلس وبخاصة في الوظائف العليا والاستشارية، وأن يطبق نظام "الوظيفة الشخصية" على العناصر التي عُينت على درجات لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية، بحيث يبقون على هذه الدرجات الشخصية حتى بلوغهم سن التقاعد، والاستغناء عن خدمات من تجاوز منهم السن القانونية للتقاعد، وعدم التجديد لهم أو لغيرهم، وتشجيع المعاش المبكر الاختياري لمن يرغب من الموظفين.

(٨) أن يعتمد في شغل الوظائف الاستشارية والخبراء من داخل المجلس على سنوات الخبرة التراكمية في شغل الوظائف التخصصية وسابقة أعمال الموظف وسِجل إنجازه في هذا الجانب، وأن تجرى اختبارات تنافسية عند التزاحم في شغل هذه الوظَائف.

(٩) أن تقتصر المراكز والمناصب الوظيفية الإدارية على العاملين بالكادر الوظيفي وحدهم، ويستبعد من يشغلها ممن تجاوز السن القانونية للمعاش.

(١٠) أن تكون تبعية جميع موظفي الأمانة العامة للأمين العام، وألا يتدخل الأعضاء وبخاصة رؤساء اللجان في شئون الموظفين أو الإشراف عليهم، وأن تعدل اللائحة الداخلية للمجلس بما يفي بهذا الغرض.

(١١) أن تلغى الفقرة الأخيرة بالمادة (٤) من لائحة العاملين التي تقضي بعدم جواز تعيين من تربطه بأحد العاملين بالأمانة العامة صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، لعدم مشروعية هذا النص، كما تحذف الفقرتان الثانية والثالثة بهذه المادة التي تعطي مكتب المجلس سلطة وضع القواعد الخاصة بالإعلان عن الوظائف، وتلك التي تشغل بامتحان، وغيرها التي تشغل بغير امتحان، كما تمنح رئيس المجلس صلاحية تعيين في حدود ربع الوظائف الخالية سنويًّا دون التقيد بشروط الإعلان.

(١٢) أن يُلغى نص المادة (١٣) من لائحة العاملين القاضي بسلطة رئيس المجلس في تعيين عاملين بمكافآت شاملة في الوظائف التي تتطلب خبرات وكفاءات خاصة حسب ظروف ومقتضيات العمل؛ لأن هذا النص يفتح المجال أمام تطبيقه بصورة غير واقعية وغير سليمة، ودون مراعاة الاحتياجات الفعلية.

(١٣) أن تستخدم الألقاب المدنية في لغة التخاطب والتعامل الرسمي فيما بين جميع العاملين بالأمانة العامة، باعتبار المجلس وأجهزته الرئيسية مؤسسة مدنية.

(١٤) أن يؤكد على اقتصار التعيين في الوظائف التخصصية على الحاصلين على شهادات جامعية مناسبة، وأن يكون التعيين ابتداء في أدنى الدرجات الوظيفية بكل مجموعة نوعية.

ثالثًا: متابعة الأداء العام للأمانة العامة، وتقسيماتها التنظيمية:

تقدم متابعة ورصد الأداء العام للأمانة العامة عدة ظواهر وممارسات، تمثل تحديات عامة على هذا الصعيد، ومنها:

(١) اعتماد أسلوب المركزية الشديدة في العمل، وعدم توزيع الأدوار والاختصاصات على المستويين الكلي والجزئي داخل جهاز الأمانة العامة.

(٢) عدم نقل الخبرات داخل الوحدات التنظيمية بالأمانة العامة.

(٣) غلبة العمل بالأسلوب الفردي، والافتقار إلى أسلوب العمل الجماعي وفريق العمل.

(٤) ضعف التواصل الرسمي المنظم فيما بين المسئولين والعاملين، وانعدامه في بعض الأحيان، على مختلف المستويات داخل الأمانة العامة.

(٥) غياب الرؤية الواضحة لتطوير أساليب العمل المتبعة، وتنمية المهارات الوظيفية والنظرة المستقبلية للعمل.

(٦) شيوع ظاهرة تكليف أكثر من جهة أو فرد بنفس العمل في وقت واحد.

(٧) عدم تلبية مباني المجلس لاحتياجاته من المرافق والموظفين، وعدم توفر شروط الصحة الوقائية والنظافة العامة، وإجراءات الأمن والسلامة.

(٨) عدم تزويد التشكيلات التنظيمية المختلفة بالعدد الكافي من أجهزة الحاسوب وملحقاتها، وخدمات شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت).

(٩) عدم معرفة الأعضاء بالدور الحقيقي لجهاز الأمانة العامة، وما تضمه من كوادر وظيفية.

(١٠) عدم اكتمال الخدمات والتسهيلات المقدمة لموظفي المجلس، وعدم تعريفهم بحقوقهم وواجباتهم في منظمات الخدمات والرعاية الاجتماعية والصحية، مثل: صندوق الخدمات، وجمعية الإسكان، وجمعية دفن الموتى، واللجنة النقابية، وضعف التواصل والاتصال المنظم بين مجالس إدارات هذه المنظمات وأعضائها من العاملين بالأمانة العامة.

وبناء على هذه المتابعة والرصد، ولترقية مستويات الأداء العام بالأمانة العامة؛ تقدم المقترحات الآتية:

(١) أن يقسم العمل داخل الوحدات التنظيمية المختلفة بالأمانة العامة، وعدم احتكاره من قبل أفراد بعينهم مهما كانت كفاءاتهم وقدراتهم.

(٢) أن تنقل الصلاحيات والاختصاصات للعاملين بالوظائف الإدارية العليا لإتاحة الفرصة أمامهم للاستقلال باتخاذ القرارات في نطاق وحداتهم التنظيمية.

(٣) أن يجرى العمل على تكوين صف ثان من القيادات والمتخصصين، ويكون ذلك مسئولية شاغلي الوظائف العليا، ويؤخذ كأحد المعايير الأساسية في ترقيتهم للوظائف الأعلى.

(٤) أن يعتمد على أسلوب العمل الجماعي، وفريق العمل، بدلًا من الأسلوب الفردي الشائع.

(٥) أن تنظم لقاءات واجتماعات عمل رسمية بصورة دورية على مستوى كل وحدة تنظيمية بجهاز الأمانة العامة (إدارة عامة)، مرورًا بكل أمانة عامة مساعدة، وانتهاء باجتماعات عامة على مستوى الأمين العام (كل ثلاثة أشهر)، وعقد لقاء عام سنوي أو نصف سنوي مع رئيس المجلس للتشاور وتبادل الرؤى حول أوضاع الأمانة العامة وبرامج عملها، ويكون لكل لقاء أو اجتماع جدول أعمال محدد، ويحرر له محضر بأهم ما تم التوصل إليه في الاجتماع، وآليات متابعة التنفيذ.

(٦) أن يتم إعداد كتيب عن الأمانة العامة ودورها، وهيكلها التنظيمي والكوادر الوظيفية فيها، ويوزع على الأعضاء عند بدء كل فصل تشريعي للمجلس.

(٧) أن يُعامل موظف المجلس المرافق للأعضاء في الزيارات الداخلية والمهام الخارجية نفس معاملة الأعضاء من حيث البدلات والإقامة وتذاكر السفر.

(٨) أن تحدد مهام ومسئوليات موظف المجلس المرافق للأعضاء في الزيارات الداخلية والخارجية في القرارات التي تصدر بشأن هذه الزيارات.

(٩) أن تخصص مواقف لسيارات الموظفين بمقر المجلس أسوة بالأعضاء، وأن يتوقف عن إصدار التعليمات أو التوجيهات التي تمنع على موظفي المجلس التواجد، أو المرور بأماكن محددة بمقر المجلس.

(١٠) أن تزود المكاتب بأجهزة الحاسوب وملحقاتها وخدمات المعلومات الدولية (الإنترنت)، وذلك بواقع جهاز واحد لكل مكتب على الأقل.

(١١) أن تمد الوحدات التنظيمية للأمانة العامة بالصحف اليومية والدوريات، حتى يتسنى الاطلاع عليها، ومتابعة تطورات الأحداث أولًا بأول.

(١٢) أن تدرس أوضاع مباني المجلس، والبحث عن البدائل التي تساعد في الوفاء باحتياجات الموظفين والمرافق من أبنية صحية مناسبة، وإعادة توزيع مباني المجلس بحيث يتم تجميع الوحدات التنظيمية ذات الارتباطات القوية في أماكن متقاربة

ومتجاورة، والتأكد من إجراءات وتدابير الأمن والسلامة والصحة الوقائية، والنظافة العامة بهذه المباني وتحسينها، وتأسيس إنشاءات جديدة لاستيعاب احتياجات أجهزة المجلس والأعضاء والموظفين.

(١٣) أن يعرف العامل بحقوقه وواجباته في العمل، وفي صندوق الخدمات الطبية والرعاية الاجتماعية، وجمعية الإسكان، وجمعية دفن الموتى، واللجنة النقابية، ونشر وطباعة أنظمة وأنشطة هذه التنظيمات وتوزيعها على العاملين بسعر التكلفة، ونشر كتاب سنوي بأسماء الأطباء والمستشفيات التي يتعاقد معها صندوق الخدمات وتوزيعه على الراغبين بسعر التكلفة، وأن تنظم اجتماعات دورية مع أعضاء مجالس إدارات هذه التنظيمات وأعضائها من العاملين بالأمانة العامة.

(١٤) أن تتبع سياسة التداول في الوظائف العليا (بحيث يعين الأمين العام ونائبه ومساعدوه ورؤساء القطاعات وأمناء اللجان) لمدة فصل تشريعي قابل للتجديد لمرة واحدة.

رابعًا: تحسين وتطوير الأداء في وحدات تنظيمية معينة:

يقدم هذا الجزء مجموعة من المقترحات المتعلقة بتحسين وتطوير الأداء في وحدات تنظيمية معينة داخل جهاز الأمانة العامة بعد التعرف على أوضاعها.

(١) شئون الجلسات:

(أ) أن يقتصر إنجاز أعمال شئون الجلسات على موظفي هذه الأمانة العامة المساعدة وحدها من تحرير المضابط وجدول الأعمال وخلافه، وأن يلغَى نظام الفرق، وتسجل الجلسات باستخدام الوسائل الحديثة (أسطوانات / فلاشات.. الخ)، ويجرى طباعتها وتحريرها، ومراجعتها داخل هذه الأمانة.

(ب) أن يقتصر الحضور في القاعة على الأمين العام وأمين الجلسات فحسب، وأن يحضر أمين اللجنة وأحد موظفيها، أو أكثر بالتناوب أثناء عرض تقارير اللجنة أمام المجلس.

(ج) أن يخصص مكان بالشرفة للمشاركين في إعداد محضر الجلسة وموجزها، وأن يراعى السرعة في إعداد هذه المحاضر والموجز وتجويدها، بحيث تحقق الغرض المتوخى من إعدادها.

(د) أن يتم زيادة أعداد المختزلين، وأن يزود كل واحد بجهاز حاسب آلي، وأن تعقد دورات تدريبية مستمرة لهم لدراسة الاختزال، وإتقانه، وتعلم السرعة في هذا العمل.

(هـ) أن يطبق نظام التصويت الإلكتروني داخل قاعة الجلسات.

(و) أن يعاد النظر في الهيكل التنظيمي لأمانة شئون الجلسات، وأن يدرس مدى إمكان ضم النشرة إلى هذه الأمانة، أو إلى البحوث البرلمانية، وكذلك مدى إمكان نقل الإدارة العامة للفهرس والإحصاء إلى البحوث البرلمانية.

(٢) شئون اللجان، والتقارير البرلمانية:

(أ) أن يعاد النظر في الهيكل التنظيمي لهذه الأمانة المساعدة؛ لتتكون من تسع عشرة أمانة بمستوى إدارة عامة، بواقع واحدة لكل لجنة من اللجان الدائمة.

(ب) أن تحدد اختصاصات ومهام كلٍّ من أمين اللجنة، والأمين المساعد، والباحثين المتخصصين، والإداريين بدقة ووضوح.

(ج) أن يوضع دليل عمل استرشادي لقواعد العمل داخل أمانة شئون اللجان، بحيث يؤدي إلى توحيد أساليب العمل، وطريقة إعداد التقارير؛ للحد من التفاوت الملحوظ في مستويات هذه التقارير.

(د) أن تعطى أولوية للقيام بالأعمال التحضيرية اللازمة لمعاونة اللجان في إعداد تقاريرها البرلمانية (خطة عمل اللجنة/ دراسات مقارنة/ أعمال بحثية.. الخ)، وأن تدون أسماء معدِّي هذه الأعمال كنوع من التحفيز والمنافسة، وأن ترفق هذه الأعمال التحضيرية كملاحق مع التقارير لاطّلاع الأعضاء.

(هـ) أن تستوفي تقارير اللجان البرلمانية شروطَها الشكلية والموضوعية، وأن تراعى المصداقية وعدم النقل الحرفي.

(و) أن تعتمد تقارير اللجان البرلمانية على دراسة الواقع الميداني، وأن تعبر عن مطالب واتجاهات الرأي العام بدلاً من الأسلوب المكتبي المتبع في إعداد هذه التقارير.

(ز) أن يراعى الانفتاح وتبادل الخبرات فيما بين الموظفين العاملين في أمانات اللجان المختلفة.

(ح) أن توزع محاضر اجتماعات اللجان فور إعدادها على أعضاء اللجنة، وأن يصدق عليها في الاجتماع التالي مباشرة.

(ط) ألا يتدخل رؤساء اللجان في شئون العاملين بأمانة شئون اللجان.

(ى) أن يتم تكوين قاعدة كبيرة من الباحثين والخبراء في أمانة كل لجنة من لجان المجلس بما يسهم في إثراء عمل هذه اللجان.

(ك) أن تعد مذكرات أو دراسات باسم «مذكرات أو دراسات الأمانة العامة للمجلس» حول الموضوعات التي تدرسها اللجان؛ للاستفادة من هذه الدراسات في إعداد تقارير اللجان ما أمكن ذلك.

(ل) أن تقوم أمانة لجنة الاقتراحات والشكاوى بدور حلقة الوصل بين البرلمان والرأي العام، ومنظمات المجتمع الأهلي، واعتماد آليات عمل محددة لهذا الغرض.

(م) أن تجرى دراسات قبلية، وأخرى بعدية بشأن الأعمال التشريعية المنظورة أمام اللجان، بحيث تقدم الدراسات القبلية البدائل والمقترحات الموضوعية والفنية حول هذه الأعمال، فيما تتابع الدراسات البعدية تطبيق القانون وتنفيذه، ومدى تجانس اللائحة التنفيذية مع أحكام هذا القانون.

(٣) المعلومات البرلمانية:

(أ) أن تجمع الإدارات المعنية بالمعلومات في أمانة عامة مساعدة للمعلومات البرلمانية يتولاها أمين عام مساعد من بين العاملين بالكادر الوظيفي.

(ب) أن يتم تحديث وتطوير موقع مجلس الشعب على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، ويجدد بصفة دورية منتظمة، وأن يفسح المجال للتواصل مع الجماهير عبر هذا الموقع.

(ج) أن يوضع سلم للوظائف ومسمياتها، وشروط شغلها، ومسئولياتها في مجال المعلومات البرلمانية (مدخل بيانات/ فني شبكات/ مبرمج/ محلل نظم/ أخصائي توثيق ومكتبات/ خبير توثيق برلماني/ خبير نظم معلومات.. الخ).

(د) أن يشارك عدد من العاملين الفنيين والأخصائيين في مجال تقنية المعلومات-

بالتناوب، وبصورة منتظمة- في المعارض والمؤتمرات الدولية والمحلية في مجال تقنية المعلومات.

(هـ) أن يوفد عدد من العاملين المتخصصين في مجال المكتبة والوثائق البرلمانية- بالتناوب، وبصورة منتظمة- إلى المؤتمرات الدولية والمحلية، التي تنظم حول المعلومات والمكتبات البرلمانية.

(و) أن تنظم دورات تدريبية مستمرة للعاملين في تقنية المعلومات؛ لرفع كفاءاتهم ومهاراتهم الوظيفية.

(ز) أن تشكل لجنة فنية لتطوير المكتبة البرلمانية برئاسة الأمين العام المساعد للمعلومات، وعضوية ممثل عن الأمانات العامة المساعدة الأخرى؛ لمراجعة أوضاع المكتبة، وبحث سبل تطويرها، وتحسين خدماتها بصفة دورية منتظمة.

(ح) أن توضع لائحة داخلية لتنظيم شئون المكتبة البرلمانية، وقواعد وإجراءات الاستفادة من خدماتها من قبل أعضاء المجلس وموظفيه، وغيرهم من المهتمين من خارج المجلس.

(ط) أن تصدر المكتبة منشورات دورية (شهرية مثلًا) تتضمن ما يرد حديثًا إليها من مطبوعات وإصدارات، مع نبذة مختصرة عما تشتمل عليه كل مطبوعة، وأن ينشر ذلك على موقع المجلس على الإنترنت، ويوضع تحت تصرف الأعضاء والموظفين.

(ي) أن يستفاد من مركز المعلومات في تدريب وتأهيل العاملين بالمجلس في مجالات تقنية المعلومات.

(ك) أن يؤسس مبنى مستقل للمكتبة البرلمانية يكون مؤهلًا لذلك على المدى القريب والبعيد، وذلك على غرار ما هو معمول به في البرلمانات العريقة.

(٤) البحوث البرلمانية:

(أ) أن يوضع تقسيم إداري داخلي لقطاع البحوث البرلمانية بعد ضم مركز البحوث البرلمانية إليه، وجمعهما في أمانة عامة مساعدة مستقلة.

(ب) أن توضع خطة عمل بنشاط البحوث البرلمانية كل عام على الأقل، تعتمد

من الأمين العام.

(ج) أن يوضع دليل عمل بقواعد وإجراءات تنظيم الأعمال داخل الوحدة التنظيمية المسئولة عن البحوث البرلمانية، بما في ذلك نظام الاستعانة بمستشارين وخبراء من خارج المجلس عند الضرورة.

(د) أن يدخل ضمن أولويات نشاط البحوث البرلمانية ما يلي:

- إعداد مسوحات الرأي العام وقياس اتجاهاته إزاء القضايا الوطنية وأداء مجلس الشعب.
- تزويد الأعضاء بما يخص دوائرهم أو محافظاتهم من مشروعات تنموية في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، ومتابعة تنفيذها في ضوء تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات والحسابات الختامية للدولة.
- إمداد الأعضاء بالمعلومات الأساسية التي تعينهم في أداء مهامهم البرلمانية، مثل: الأطر المنظمة للعمل البرلماني مع مقارنتها بالنماذج الأخرى، خلاصة ونتائج الدراسات والتقارير المحلية والإقليمية والدولية المتخصصة، مثل تقارير التنمية البشرية وحقوق الإنسان.. الخ.

(هـ) أن يربط عمل البحوث البرلمانية بجدول أعمال المجلس بحيث تقدم خدمات بحثية محددة يستفيد منها الأعضاء وأجهزة المجلس.

(و) أن يراعى طباعة ونشر الأبحاث والدراسات والتقارير التي تنجزها وحدة البحوث البرلمانية، وتنظم ندوات أو حلقات نقاشية حولها، وتوزع على المستفيدين منها، وتنشر بموقع المجلس على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت).

(ز) أن يجري العمل على ابتكار أساليب حديثة من الخدمات البحثية مثل البريد الإلكتروني، أو تقديم الاستشارات الشفهية أو المختصرات المكتوبة للأعضاء، وأن تتعاون وحدة البحوث البرلمانية مع وحدة التدريب وتنمية الموارد البشرية في تنظيم ندوات وحلقات نقاشية تعرف أعضاء المجلس بمهام العضوية وواجباتها وأساليب وتقاليد الممارسة البرلمانية.

(٥) شئون الأعضاء:

(أ) أن تجمع شئون الأعضاء، والهيئات البرلمانية، والعلاقات العامة في أمانة عامة مساعدة مستقلة.

(ب) أن تنظم زيارات منظمة لفئات وشرائح المجتمع إلى المجلس، وبخاصة الشباب والطلاب، وأن تنعقد أعمال برلمان الطلائع وبرلمان الشباب بمقر المجلس.

(ج) أن يعد دليل بالخدمات التي تقدمها الوحدات التنظيمية الخاصة بشئون الأعضاء والهيئات البرلمانية إلى هؤلاء الأعضاء يسمى «دليل خدمات الأعضاء»، مع الاستفادة من تجارب البرلمانات الأخرى في هذا الخصوص.

(٦) العلاقات الخارجية والإعلام:

(أ) أن تضم هذه الأمانة العامة المساعدة الوحدات التنظيمية المتعلقة بالمراسم، والإعلام والصحافة، والمؤتمرات الدولية، والترجمة.

(ب) أن تعد تقارير منظمة عن نتائج المهام والزيارات الخارجية للمجلس، وأن يشارك موظف أو أكثر- بالتناوب- في هذه الزيارات والمهام الخارجية، من باب تبادل الخبرات واكتسابها، ومتابعة هذه المهام وتحرير تقاريرها.

(ج) أن يُجرى ترجمة الدراسات المهمة التي تهتم بالشأن البرلماني، ونشرها لتعميم هذه الفائدة وبخاصة إصدارات الاتحاد البرلماني الدولي.

(د) أن تتحول الإدارة العامة للصحافة والإعلام إلى إدارة منتجة للمواد الإعلامية عن المجلس، ولا تكون مجرد إدارة تنسيق واتصال مع المؤسسات الصحفية والإعلامية.

(هـ) أن يوظف الإعلام الفضائي والإلكتروني في تحقيق التغطية الإعلامية الجيدة عن مجلس الشعب، وأن تعد برامج فضائية لهذا الغرض.

(و) أن يشارك موظفو المجلس في تحرير مواد «مجلة مجلس الشعب»، وأن تتحول إلى مجلة أسبوعية أو شهرية.

(٧) الشئون الإدارية والمالية:

(أ) أن تقتصر هذه الأمانة على الشئون الإدارية والمالية، وأن تستحدث أمانة عامة مساعدة للشئون الفنية والهندسية.

(ب) أن يتم التداول (كل خمس سنوات على سبيل المثال) في الوظائف والمهام الرسمية التي تتطلب مقتضيات العمل بها هذا الإجراء الاحترازي (التوجيه المالي والإداري/ الخزينة/ المشتريات والمخازن/ الإشراف على بعثة الحج والعمرة.. الخ).

(ج) أن تحفظ المستندات والوثائق وملفات الموظفين آليًّا إلى جانب الحفظ الورقي، وألا يتم التخلص من هذه المستندات والملفات قبل مضي عشر سنوات على الأقل.

(د) أن تسلم القرارات التي تخص الموظف والردود على عرائضه إليه فور صدورها، وألا يتم الشطب ووضع خطوط متقاطعة في قرارات الترقيات وغيرها، التي تعلن بلائحة الإعلانات بمقر المجلس.

(هـ) أن يراعى التدرج ووضع سلمٍ وظيفي للعاملين بالشئون المالية ابتداء من أعمال الحسابات والمرتبات وصولاً إلى أعمال المراجعة والتدقيق المالي.

(٨) شئون المطبعة:

(أ) أن تزود المطبعة بالمعدات والتجهيزات التي تعينها على إنتاج المطبوعات المتعلقة بالمؤتمرات الدولية، والأظرف الكبيرة، ودفاتر شئون العاملين إذا ما كانت تكلفتها أقل داخل المجلس مقارنة بالخارج.

(ب) أن يلحق بالمطبعة مخزن مجهز لحفظ وتخزين الورق والأحبار والكيماويات، ويكون مؤمَّنًا ضد أخطار الحريق، ومزوَّدًا بتدابير الأمن والسلامة.

(ج) أن ينظر في إمكان ضم إدارة التوزيع إلى المطبعة.

(د) أن يعاد تأهيل الكادر البشري بالمطبعة لتولي المهام الفنية في مجالات الطباعة المختلفة.

(هـ) أن تقسم إدارة الشئون الفنية بالمطبعة إلى أقسام: التخطيط، والمتابعة الفنية، المقايسات، التصميم.

(و) أن يعين مدير فني للمطبعة يكون حاصلاً على مؤهل عالٍ متخصص في مجال الطباعة.

(ز) أن تعد دورات تدريبية للعاملين بالمطبعة في المطابع المشهورة بالدولة، مثل: المطابع الأميرية، مطابع الأهرام، إدارة المطبوعات والنشر بالقوات المسلحة.

وعمل زيارات متبادلة بين العاملين بالمطبعة مع هذه الجهات لتبادل الخبرات واكتسابها.

(ح) أن يشارك عامل متخصص أو أكثر من المطبعة بالتناوب في المؤتمر الدولي «تكنوبرنت»، وغيره من المؤتمرات الدولية المتخصصة في مجال الطباعة.

(ط) أن يراعى إخراج مطبوعات المجلس وإصدارته في شكل، أو نمط معين موحد.

خامسًا: سياسات التدريب والتأهيل، وتنمية الموارد البشرية بالأمانة العامة:

تفرز سياسات التدريب والتأهيل وبرامجها بالأمانة العامة للمجلس؛ عدة معطيات ومؤشرات غير صحية، منها:

(١) عدم وجود خطة واضحة للتدريب والتأهيل أثناء الخدمة بالأمانة العامة للمجلس، والركون إلى الأسلوب العشوائي في التدريب.

(٢) عدم وجود أي أحكام داخل لائحة العاملين بالمجلس تتعلق بقواعد وأصول تدريب وتأهيل العاملين أثناء الخدمة.

(٣) اقتصار التدريب على الدورات التدريبية، التي ترد للأمانة العامة أو حسب الطلب، دونما حساب للاحتياجات التدريبية للعامل التي تعتبر عملية مستمرة ومتواصلة.

(٤) عدم الاهتمام بالتدريب على رأس العمل.

(٥) قيام فلسفة التدريب على شغل فراغ المتدربين أكثر من كونها واجبًا وظيفيًّا ملزمًا.

(٦) عدم الاهتمام بالدراسات العليا، كجزء من منظومة التدريب، وتنمية الموارد البشرية بالمجلس.

(٧) عدم معرفة أو إلمام نسبة كبيرة من العاملين بالمجلس بالتقسيمات الإدارية للأمانة العامة، والمهام المنوطة بكل تقسيم وأساليب العمل المتبعة فيها.

(٨) عدم الاعتماد على منشآت مشهورة وذات جودة عالية في مجال التدريب في بعض الأحيان، مثل دورات الحاسوب.

وانطلاقًا من هذه المحددات والمعطيات، تطرح عدة مقترحات على النحو الآتي:

(١) أن يجرى مسح ورصد عام لنشاط التدريب والتأهيل لموظفي المجلس خلال السنوات العشر الماضية من حيث أعداد هذه الدورات التدريبية ومجالاتها والمستفيدين منها،

والاستفادة من هذا المسح في تكوين قاعدة بيانات عن أنشطة التدريب، ورسم سياسات وخطط التدريب على المستويين الكلي والجزئي.

(٢) أن يستحدث فصل كامل مستقل بلائحة العاملين بالمجلس عن التدريب وتنمية الموارد البشرية، ينص على أن التدريب واجب وظيفي على جميع العاملين وفقًا لمتطلبات العمل وخطط وبرامج التدريب المعتمدة، واعتبار مدة التدريب فترة عملية فعلية، والتخلف عنه أو الإهمال فيه دون عذر مقبول إخلالاً بالواجبات الوظيفية، وإعداد خطة التدريب والتأهيل السنوية، وشروط وقواعد إيفاد العامل في بعثات أو منح دراسية أو دورات تدريبية.

(٣) أن تشكل لجنة فنية للتدريب وتنمية الموارد البشرية تضم ممثلًا عن كل أمانة عامة مساعدة، ويترأسها أمين أمانة شئون التطوير وتنمية الموراد البشرية المقترح إنشاؤها، تتولى مهام وضع خطة التدريب والتأهيل، ومتابعة تنفيذها وتقييمها، وقياس العائد من هذا التدريب، وأثره على الموظفين. وذلك بعد الرجوع إلى الاحتياجات التدريبية للوحدات التنظيمية داخل الأمانة العامة، واستطلاع آراء موظفيها.

(٤) أن تعتمد موازنة سنوية للتدريب والتأهيل، وأن تصرف كل المخصصات المعتمدة فيها على التدريب والتأهيل.

(٥) أن تتضمن خطة التدريب والتأهيل تنفيذ برامج التدريب الأساسية في مجالات اللغة العربية والحاسوب واللغات، التي تحتاجها القاعدة العريضة من العاملين وفق أولويات معينة، على أن يراعى أن تنفذ هذه البرامج من قبل جهات متميزة مثل الجامعة الأمريكية والمركز الثقافي البريطاني، وذلك إلى جانب برامج التدريب المتخصصة، مثل: فن وأصول الصياغة التشريعية، الاختزال.. الخ، واستمرار الموظف في هذه البرامج، ومواصلتها بدءًا من مستوياتها الدنيا حتى المستويات المتطورة.

(٦) أن يعاد تأهيل الفائض في أعداد الموظفين، ويستفاد منهم في أعمال النسخ والاختزال، وغيرها من الأعمال المناسبة.

(٧) أن يعتمد برنامج لتبادل الزيارات مع البرلمانات في الدول الشقيقة والصديقة، وأن ينفذ خلال فترة العطلة الصيفية، وأن تشارك فيه العناصر المتميزة من العاملين كحافز لهم على هذا التميز وصقل مهاراتهم بالاحتكاك عن كثب بأساليب العمل في البرلمانات الأخرى.

(٨) أن يجرى العمل على إعداد وتأهيل مجموعة من المدربين من بين موظفي المجلس للقيام بتدريب الموظفين على رأس العمل داخل المجلس، وأن يتم ذلك وفق معايير ومقاييس معينة بعيدًا عن المجاملات والمحسوبية.

(٩) أن يتم التحفيز والتشجيع على دعم الدراسات العليا وتوجيهها للمجالات والموضوعات، التي تفيد في أعمال المجلس، وذلك من خلال الحوافز الآتية:

(أ) إتاحة الفرصة للعامل في حضور المحاضرات والانتظام فيها.

(ب) سداد الرسوم الدراسية الخاصة بالدراسات العليا.

(ج) طباعة الرسائل العلمية وتصويرها بالمجلس.

(د) الاستفادة من الرسائل العلمية في تطوير أعمال البرلمان، ونشرها وتوزيعها على نفقة المجلس، ومنح أصحابها مكافآت مجزية مقابل ذلك.

(هـ) النظر في إمكان إيفاد عدد من المتخصصين في بعثات أو منح دراسية إلى الخارج.

(١٠) أن تقوم الوحدة التنظيمية المسئولة عن التدريب وتنمية الموارد البشرية برصد ومتابعة المؤتمرات والندوات وورش العمل، التي تنظمها الجامعات ومراكز البحث العلمى وغيرها، والتخطيط لمشاركة مجموعة من العاملين في هذه الفاعليات حسب طبيعة وموضوعات هذه الفاعليات، وأوجه الاستفادة منها.

(١١) أن يتم الاهتمام بالتدريب على رأس العمل، من خلال الاحتكاك المباشر فيما بين العاملين، ووضع برنامج منظم لانتقال العاملين، ومرورهم على الوحدات التنظيمية المختلفة بالأمانة العامة، والتعرف على أساليب العمل فيها، وبخاصة العاملون الجدد عند بدء التعيين، وكذلك تنظيم حلقات نقاشية تطبيقية تتعلق بأعمال كل وحدة تنظيمية بالأمانة العامة للمجلس.

(١٢) أن يراعى أن تكون البرامج التدريبية أثناء ساعات العمل الرسمية، وألا يؤثر الاشتراك فيها على البدلات والحوافز الممنوحة للعامل.

سادساً : تنظيم شئون العاملين بالمجلس

تظهر عدة ملاحظات أولية على هذا الصعيد

(١) عدم إجراء مراجعة كلية للائحة العاملين بالمجلس منذ صدورها في عام ١٩٧٣.

(٢) عدم وجود لائحة مالية تنظم المسائل المالية وإجراءات الصرف والجرد، وأعمال المشتريات والمخازن والرقابة والتدقيق المالي.

(٣) حجب لوائح العمل عن العاملين، وكذلك القرارات الإدارية.

(٤) التباينات في تطبيق أحكام لائحة العاملين، وبخاصة في الترقيات والتسويات.

(٥) عدم إسناد تفسير أحكام لائحة العاملين لجهة معينة.

(٦) تأبيد العضوية في لجنة شئون العاملين إلى حد كبير.

(٧) عدم وجود جهة محددة للتظلم من قرارات لجنة شئون العاملين.

(٨) اعتماد نموذج موحد لتقارير الكفاية، وإعدادها بصورة نمطية دون اطّلاع الموظف عليها.

(٩) سرية قرارات لجنة شئون العاملين.

(١٠) اشتمال لائحة العاملين على مجموعة من الاستثناءات والسلطات التقديرية التي تمنح لرئيس المجلس ومكتب المجلس، بما يزيد من ضغوط الرئاسة والأعضاء، وتدخلهم لصالح بعض الموظفين على حساب غيرهم.

وترتيبًا على هذه الملاحظات، يأتي في صدارة المقترحات المتعلقة بتنظيم شئون العاملين بالمجلس ما يلي:

(١) ضرورة إجراء مراجعة شاملة للائحة العاملين بالمجلس، التي تحتاج إدخال تعديلات جذرية على أحكامها، وأن تخوّل الأمانة العامة سلطة وضع هذه اللائحة وهيكلها التنظيمي ونظام توصيف وترتيب الوظائف وجدول الوظائف، ثم تعتمد من قبل مكتب المجلس، وتصدر بقرارات من رئيس المجلس، وأن يجرى تعديلها بنفس الطريقة التي أعدت وصدرت بها.

(٢) أهمية وضع لائحة مالية لتنظيم الحسابات وأوجه الصرف والجرد والتدقيق المالي والإداري، وغير ذلك من الشئون المالية.

(٣) نشر وطباعة لوائح وأنظمة العمل الإدارية بالأمانة العامة وتوزيعها على العاملين ولو بسعر التكلفة.

وبالإضافة إلى هذه المقترحات العامة حول تنظيم شئون العاملين بالمجلس، ترد عدة مقترحات بشأن عدة مجالات تتعلق بشئون العاملين يجب مراعاتها، وأخذها بالاعتبار عند تعديل اللائحة وعند تطبيقها، وتنسق هذه المجالات على النحو الآتي:

(١) في تقارير كفاية الأداء ولجنة شئون العاملين:

(أ) أن يخضع لنظام تقارير كفاية الأداء شاغلو وظائف الدرجة الأولى فما دونها، ويستبعد منها شاغلو الوظائف الإدارية العليا (مدير عام فما فوقها)، مع إمكان النظر في إعداد نماذج بطاقات استطلاع آراء المرؤوسين في مسئوليهم المباشرين، وتحليل نتائج هذه النماذج المقننة من قبل جهة مختصة، وإخطار هؤلاء المسئولين بها لأخذها في الاعتبار.

(ب) أن يُعد سجل أو دفتر إنجاز أو سابقة أعمال العامل (كل شهر وعلى مدار السنة)، ويستفاد من هذا السجل في وضع تقارير الكفاية، وأن يؤخذ بمعيار الأداء العادي لقياس كفاية الأداء.

(ج) أن تعد تقارير الكفاية بمعرفة كل من المسئول المباشر والرئيس الأعلى، وألا تتدخل لجنة شئون العاملين في تعديل هذه التقارير، إلا بالزيادة ولمصلحة العامل.

(د) أن يتم تدريب المسئولين على إعداد تقارير الكفاية.

(هـ) أن يتم تعريف العاملين بمحتويات وبنود تقرير الكفاية، وأن تعد نماذج متنوعة لتقارير الكفاية حسب مجموعات الوظائف النوعية بالأمانة العامة.

(و) أن تقدر مراتب تقارير الكفاية بـ: " ممتاز، جيد جدًّا، جيد، متوسط، ضعيف، وألا تترتب آثار التقارير بمرتبة متوسط وضعيف إذا ما تراخى وضع التقرير عن ميعاده الرسمي، أو إذا لم يسبق قيام واضع التقرير بتنبيه العامل كتابة بأوجه قصور أدائه أولًا بأول، وأن يعلن العامل الحاصل على مرتبة جيد فما دونها بتقارير كفايتهم.

(ز) أن تشكل لجنة شئون العاملين من خمسة أعضاء على الأقل برئاسة أحد الأمناء المساعدين، وأن يعاد تشكيلها في بداية كل فصل تشريعي للمجلس،

وأن تنتظم في اجتماعاتها كل شهر، وأن تصدر توصياتها بأغلبية آراء أعضائها دونما ترجيح لجانب رئيسها عند تساوي الآراء، وأن يعتد برأيها إذا ما تمسكت به عند اعتراض رئيس المجلس على إحدى توصياتها.

(ح) أن تشكل لجنة للتظلمات من قرارات لجنة شئون العاملين برئاسة الأمين العام وعضوية نائب الأمين العام، ورئيس الشئون القانونية بالأمانة العامة، وتختص هذه اللجنة بنظر قرارات هذه التظلمات خلال أجل معلوم.

(ط) أن تتضمن تقارير الكفاية تحديد أوجه القوة والضعف في أداء العامل وأساليب مواجهة هذا الضعف، بما في ذلك الدورات التدريبية المطلوبة.

(ى) أن تحذف الفقرة الأخيرة بالمادة (٢٢) من لائحة العاملين التي تمنح رئيس المجلس سلطة وضع قواعد للتفتيش على أعمال العاملين وإجراءاته، وأثر تقارير التفتيش في تقرير كفايتهم.

(٢) في الترقيات:

(أ) أن تصدر الترقيات على مرتين (شهر يناير/ شهر يوليو) كل عام.

(ب) أن تكون الترقية على أساس الجدارة التي تعتمد على عنصري الكفاية والأقدمية، وأن تكون الترقية بالاختيار حالة استثنائية وبنسبة محدودة (لا تتجاوز ٥٪) من إجمالي حالات الترقية، وتقتصر على الحالات التي تقدم خدمات ممتازة تساعد على تحسين طرق العمل، ورفع كفاءة الأداء بالمجلس.

(ج) أن يحصل العامل على مزايا الترقية اعتبارًا من تاريخ صدورها.

(٣) في إعادة التعيين والتسويات:

(أ) أن ينص في لائحة العاملين على وجوب إعادة تعيين العامل الذي يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة، وكذلك من يحصل على درجة علمية أعلى، وذلك إلى الوظيفة التي تتناسب مع المؤهل أو الدرجة العلمية الأعلى.

(ب) أن يوضع حل جذري لمطالبات العاملين بإعادة التعيين وتسوية أوضاعهم الوظيفية، وذلك بإجراء حصر بهذه الحالات، وفحص كل حالة على حدة،

واعتماد تسوية لأوضاعهم في ضوء السوابق ومبدأ المعاملة بالمثل، على اعتبار أن هذا الإجراء سلطة تقديرية لجهة الاختصاص، يسهم في تصحيح أوضاع هؤلاء العاملين، ويحقق الإنصاف والرضا الوظيفي.

(٤) في الندب والنقل والإعارة:

(أ) أن يعلن عن طلبات الندب من المجلس إلى الجهات الأخرى داخل الدولة، وأن توضع شروط وقواعد محددة لتنظيم هذا الندب.

(ب) أن تبادر الأمانة العامة بالاتصال بالاتحادات البرلمانية، التي تشارك فيها الشعبة البرلمانية المصرية؛ لإعارة مجموعة من موظفي المجلس إلى الأمانات العامة لهذه الاتحادات، وأن يعلن عن هذه الوظائف وقواعد وشروط شغلها لجميع موظفي المجلس.

(ج) أن يكون نقل الموظف داخل الأمانة العامة- الذي يُجرى كجزاء إداري في الغالب- في حالات الضرورة، وألا يعتمد على رغبة المسئول المباشر وحده، وأن يخطر الموظف بأسباب هذا النقل، وأن يكون إلى وحدات تنظيمية قريبة من عمل الوحدة التنظيمية المنقول منها الموظف.

(د) أن يحذف القيد الزمني لإعارة شاغلي وظائف الفئة الأولى وما يعلوها، وكذا منحهم أجازة بدون راتب وندبهم، بحيث يسمح لهم بذلك دون التقيد بمضي سنة على تاريخ شغلهم لهذه الوظائف.

(٥) في العلاوات والحوافز والبدلات، وجدول الدرجات والوظائف:

(أ) أن يفتح نهاية مربوط المرتبات الأساسية بجدول الدرجات والوظائف المرافق للائحة العاملين، ومن ثم يحذف البند خامسًا من بنود تطبيق هذا الجدول، وكل ما يتعلق بأحكام نهاية المربوط في هذه اللائحة.

(ب) أن تعدل العلاوات الدورية السنوية لتكون نسبة من الراتب الأساسي لا تقل عن تلك المقررة لموظفي مجلس الشورى.

(ج) أن يوضع نظام للحوافز المادية والمعنوية التي تشجع العاملين على الانضباط في العمل، وتحسين الأداء، تطبيقًا لأحكام لائحة العاملين في هذا الخصوص.

(د) أن تحدد اللائحة مقدار بدل الاستقبال الذي يمنح للعاملين بالمكاتب الرئيسية وشروط منحه.

(هـ) أن يعاد النظر في درجات الوظائف بجدول الدرجات والوظائف بحيث تتوازن هذه الدرجات بين الفئات الوظيفية والتخصصية، التي تبدأ من الدرجة السادسة فما فوقها، وبين فئات الوظائف الإدارية والكتابية والعمالية، التي تبدأ من الدرجة التاسعة حتى السابعة.

(٦) في الأجازات:

(أ) أن يرخص للعامل في إجازة خاصة بأجر كامل لتأدية الامتحان طوال مدة الامتحان، ولا تمنح إلا مرة واحدة للامتحان الواحد.

(ب) أن ينظر في إمكان تقنين أجازة العدة الشرعية للمرأة المسلمة التي يتوفى زوجها، وأخرى لمرافقة المريض حتى الدرجة الثانية لمدة ثلاثين يومًا براتب كامل، مراعاة لهذا الاعتبار الإنساني.

(ج) أن تدخل الأجازات من أي نوع في مدة الخدمة الفعلية للعامل، وفي استحقاق العلاوة الدورية والترقية.

(٧) في مساءلة العاملين وواجباتهم الوظيفية:

(أ) أن توحد الجزاءات التأديبية التي توقع على العاملين جرَّاء ارتكابهم مخالفات إدارية.

(ب) أن يتضمن فصل واجبات العاملين مادة تقضي بوجوب تقديم العامل لإقرار الذمة المالية عن جميع أمواله المنقولة أو العقارية، التي يمتلكها أو تكون في حيازته سواء كانت باسمه أو باسم إحدى زوجاته، أو أولاده القصر.

(٨) في انتهاء خدمة العامل:

(أ) أن يدخل المعاش المبكر عند بلوغ سن الخامسة والخمسين كأحد أسباب إنهاء خدمة العامل، وأن تحذف حالة إنهاء الخدمة بالفصل بقرار من مكتب المجلس في الأحوال، التي يحددها القانون الخاص بذلك للحدّ من السلطة التقديرية لمكتب المجلس.

(ب) أن تعدل المادة (٦٩) من لائحة العاملين بحيث تقضي بأن تنتهي خدمة العامل ببلوغه السن المقررة لترك الخدمة قانونًا، ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة لترك الخدمة إلا إلى نهاية شهر يوليو التالي لبلوغ هذه السن.

(ج) أن تحذف المادة (٧٠) من لائحة العاملين المتعلقة بتعيين مكتب المجلس للعامل بعد بلوغ سن ترك الخدمة بمكافأة شاملة.

(د) أن تعدل قيمة الإعانة المستحقة للعامل عند ترك الخدمة المنصوص عليها بالمادة (٧٥) بحيث تعادل مرتب نصف شهر عن كل سنة من سنوات الخدمة بالمجلس، وبما لا يقل عن تسعة أشهر شاملة البدلات، وأن تضاف الاستقالة إلى حالات انتهاء الخدمة التي تستحق منح هذه الإعانة شريطة ألا تقل مدة خدمة العامل المستقيل عن عشر سنوات، وذلك أسوة باستقالة العاملة بسبب الزواج لأول مرة إذا كانت مدة خدمتها بالمجلس لا تقل عن خمس سنوات.

(هـ) أن تنقح المادة (٧٦) من اللائحة بحيث ترفع الفئة الوظيفية للعامل عند تركه الخدمة بقوة القانون لا بناء على سلطة تقديرية لمكتب المجلس، وإذا لم ترفع الفئة الوظيفية يمنح العامل علاوتين من علاوات فئته الوظيفية لا علاوة واحدة، حسب النص الحالي للمادة (٧٦).

(و) أن يراجع نص المادة (٧٧) من اللائحة، بحيث يقضي بأن يحال العامل إلى المعاش بسبب عدم اللياقة الصحية أو العجز التام، الذي يستحيل معه القيام بالعمل بناء على قرار من الجهة الطبية المختصة (وذلك دون أي سلطة تقديرية لمكتب رئيس المجلس في هذا الخصوص)، ويتم زيادة مدة خدمة العامل المحسوبة في المعاش مدة إضافية بصفة استثنائية لا تجاوز مدة الخدمة الفعلية ولا المدة الباقية لبلوغ السن المقررة للإحالة إلى المعاش.

(ز) أن تعدل المادة (٧٧ مكررًا) بحيث يسوى المعاش أو مكافأة العامل على أساس آخر مرتب كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته، مضافًا إليه علاوة واحدة من علاوات فئته الوظيفية بدلًا من قصر ذلك على حالات معينة من حالات انتهاء الخدمة دون سواها.

(ح) أن ترفع قيمة المنحة المالية لمواجهة نفقات جنازة العامل عند وفاته إلى ما يعادل راتبه الكامل عن أربعة أشهر (بدلًا من شهرين) شاملة بدل التمثيل أو طبيعة العمل، وبما لا يقل عن ألف جنيه (بدلًا من خمسين جنيهًا)، وأن تصرف هذه المنحة لأسرة العامل المتوفي سواء كان في الخدمة أم تركها؛ لأن التمييز الوارد بالمادة (٧٨) لا مسوِّغ له في هذه الحالة.

(٩) في الأحكام العامة والانتقالية بلائحة العاملين:

(أ) أن يراعى تطبيق نص المادة (٨٣) من هذه اللائحة التي تقضي بإعلان القرارات التي تصدر في شئون العاملين في نشرة رسمية تذاع بين جميع العاملين، وليس ثمة مسوِّغ لأن يكون ذلك طبقًا للقواعد التي يقررها مكتب المجلس.

(ب) أن يحذف الاستثناء الوارد بعجز المادة (٧٨) من هذه اللائحة الذي يمنح مكتب المجلس سلطة الاستثناء من بعض شروط شغل وظائف الفئة الأولى بالنسبة للعاملين بخدمة المجلس وقت نفاذ اللائحة.

(ج) أن يستحدث نص جديد ضمن الأحكام العامة يقضي بأن تتولى الشئون القانونية بالمجلس أو أية جهة أخرى تفسير أحكام اللائحة.

الملحق رقم (٦)

مشروع مقترح

إنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان

إعـــداد

د. خليل عبد المنعم خليل مرعي

خبير الشئون البرلمانية

(دكتوراه علوم سياسية وماجستير قانون عام)

مقدمـــة

من أكبر التحديات التي تواجه ممارسة العمل البرلماني أن أعضاء البرلمان يأتون من خلفيات علمية وعملية متباينة، لا تجمعهم في الغالب الأعم قواسم معرفية مشتركة بأصول العمل البرلماني؛ فليس ثمة معاهد أو كليات علمية يتخرج منها البرلماني، ومما يزيد هذا التحدي حدة أن المتخصصين الذين يعاونون هؤلاء الأعضاء في الغالب غير مؤهلين التأهيل الكافي لاستيعاب أصول الممارسة البرلمانية، حتى لو كانوا من خريجي كليات الحقوق والعلوم السياسية التي تقدم بالكاد الحد الأدنى من المعرفة العامة بالقانون والنظم السياسية، ولا تتعمق هذه المسارات الأكاديمية في المجالات المعرفية للعلوم البرلمانية؛ فكليات الحقوق- على سبيل المثال- لم تدرس لأعلى المستوى الجامعي ولا الدراسات العليا- القانون البرلماني بشقيه الموضوعي والإجرائي، ولا أصول وفن الصياغة التشريعية، ولا اللوائح الداخلية للبرلمان، وتكتفي فحسب كما هو الحال في أقسام العلوم السياسية بمسار وحيد في القانون الدستوري والنظم السياسية، ولم تعرف الجامعات المصرية أقسامًا متخصصة في العلوم البرلمانية، ولم تخصص أحد برامجها في الدراسات العليا للتعمق في هذه العلوم؛ ولذلك فإن القاعدة العلمية المصرية والعربية المتخصصة في الدراسات البرلمانية تبدو محدودة ومتواضعة للغاية. لا سيما في ظل السياسات الغالبة المتبعة من قبل الإدارة البرلمانية في مصر والعالم العربي بشأن أولوية بناء قدرات البرلمانيين من الأعضاء والموظفين، ونقص الخبراء البرلمانيين الذين يجمعون بين التأهيل العلمي والممارسة العملية، بالإضافة إلى رفض الأعضاء فيما مضى، واستنكارهم الالتحاق ببرامج تأهيل وتدريب أثناء العضوية وحساسيتهم الشديدة إزاء هذا الموضوع.

أمام هذا التحدي الكبير، يأتي مشروع إنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان[١]، بحيث تخدم كل المهتمين والمتخصصين في الشأن البرلماني وحقوق الإنسان في مصر والعالم العربي، وتتولى مهام إعداد وتأهيل العاملين بالوظائف التخصصية في البرلمان قبل الالتحاق بالعمل وأثناء الخدمة، وعمل برامج وحلقات نقاشية لتأهيل الأعضاء بصورة منتظمة، وإعداد برامج للدراسات العليا في هذا المجال، فضلًا عن تقديم الاستشارات، وإعداد البحوث البرلمانية التي يتطلبها العمل البرلماني، وذلك على غرار ما يفعله معهد الدراسات والبحوث العربية التابع لجامعة الدول العربية، أو المعهد الدبلوماسي التابع لوزارة الخارجية أو أكاديمية الدراسات التعاونية.

أولًا: أهداف إنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان:

تعود الأغراض الأساسية من تبني هذا المشروع إلى ما يلي:

١-تأسيس بيت خبرة برلمانية عربية يقوم بمهام التأهيل والتدريب، وتقديم الاستشارات، وإعداد البحوث والدراسات البرلمانية.

٢-تشجيع أعضاء البرلمان وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، ومن في حكمهم، والمهتمين بحقوق الإنسان؛ على الاستفادة مما توفره هذه الأكاديمية في مجال الدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان.

٣-قيام كيان مؤسسي يوفر فرص التعليم والتأهيل المستمر، والالتحاق ببرنامج الدراسات العليا في حقل الدراسات البرلمانية، الأمر الذي يسهم في توسيع القاعدة العلمية للمتخصصين في هذا الحقل المعرفي.

٤-تزويد البرلمان بما يحتاجه من كوادر متخصصة ومؤهلة للعمل البرلماني، وإعادة تأهيل العاملين الحاليين بالبرلمان؛ للاستفادة منهم في الأعمال البرلمانية.

٥-التوصل إلى قواسم معرفية مشتركة بين المستفيدين من أنشطة الأكاديمية مما يقرب الفجوة بينهم من ناحية، ويؤصل لأصول ممارسة برلمانية تقرب الفجوة بين اتجاهات الفكر والحركة على هذا الصعيد من ناحية أخرى.

٦-تأسيس مجمع علمي متخصص في تقويم وقياس أداء البرلمان، ونقد الذات، بما يسهم في إحداث نقله نوعية في التطوير والتحديث البرلماني المنشود.

---

(١) حظيت فكرة هذا المشروع بقبول وتسليم من قبل جميع المتخصصين والممارسين للعمل البرلماني، الذين شاركوا في المقابلات المعمقة التي أجراها الخبير والفريق البحثي معهم.

٧-التعاون وتبادل الخبرات مع المنظمات وبيوت الخبرة الدولية المتخصصة في مجال الدراسات البرلمانية.

ثانيًا: مقر الأكاديمية:

تتمتع الأكاديمية بالاستقلال المالي والإداري، وتلحق بمجلس الشعب، ويخصص لها أحد المباني التابعة لهذا المجلس، بحيث ينتفع الملتحقون بها بالخدمات التي تتيحها مكتبة المجلس، ويسهل الربط بين النظرية والتطبيق في أصول وقواعد الممارسات البرلمانية، الأمر الذي يوفر لهذه الأكاديمية تميزًا وتفردًا كبيرًا.

ثالثًا:الوحدات التابعة للأكاديمية:

تضم هذه الأكاديمية ما يلي:

١-كلية الدراسات العليا في العلوم البرلمانية وحقوق الإنسان، التي تقدم دبلومًا عامًّا في هذا المجال لمدة عامين (أربعة فصول دراسية)، إلى جانب منح درجتي الماجستير والدكتوراه.

٢-معهد التأهيل والتدريب البرلماني الذي يعد برامج تأهيل قصيرة ومحاضرات عامة وحلقات نقاشية وندوات حول الجوانب المختلفة للتدريب البرلماني التمهيدي والتخصصي والمتعمق.

٣-مركز الدراسات والاستشارات البرلمانية، ويتولى إعداد البحوث البرلمانية، وتقديم الاستشارات البرلمانية للجهات والأفراد، ويعقد مؤتمرًا سنويًّا حول أحد الموضوعات البرلمانية المهمة، ويصدر مطبوعات ودورية محكمة ربع سنوية في الدراسات البرلمانية، ومجموعة من السلاسل عن برلمانات العالم، ورؤى برلمانية، والمشهد البرلماني أو المرصد البرلماني الذي يرصد ويحلل أداء البرلمانات العربية بوجه عام والبرلمان المصري بصفة خاصة، وتنشر هذه الإصدارات مكتوبة وعبر شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) لتكون متاحة أمام أعضاء البرلمان والمهتمين بالشأن البرلماني بوجه عام.

٤-الجمعية العربية للعلوم البرلمانية وحقوق الإنسان، وتكون منتدًى فكريًّا واجتماعيًّا يحقق التواصل والتلاقي المنتظم بين الباحثين والخبراء في هذا الحقل المعرفي وغيرهم من ممارسي العمل البرلماني.

رابعًا: المحتوى المقترح لبرنامج الدبلوم العام في الدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان:

يمتد هذا البرنامج للدبلوم العام في الدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان على مدار عامين (أربعة فصول دراسية)، وتكون الدراسة فيه بالانتظام أو الانتساب، ويتكون هذا البرنامج العلمي لهذا الدبلوم العام على النحو الآتي:

الفصل الدراسي الأول	الفصل الدراسي الثاني	الفصل الدراسي الثالث	الفصل الدراسي الرابع
١- قانون دستورى ونظم سياسية	١- نظم برلمانية مقارنة	١- إدارة وتنظيمات شعبية محلية	١- أصول الصياغة التشريعية
٢- تطور النظم الدستورية والبرلمانية في مصر ونظامها البرلماني المعاصر	٢- مناهج البحث في الدراسات البرلمانية	٢- الإدارة البرلمانية	٢- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ونظرية الرقابة البرلمانية
٣- المدخل في القانون البرلماني (الموضوعي الإجرائي)	٣-اللوائح البرلمانية	٣- دورة الحياة البرلمانية والقيم البرلمانية	٣- الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي والوظيفة المالية للبرلمان
٤- النظم الانتخابية	٤-الأجهزة البرلمانية وشئون العضوية	٤- الوظيفة التشريعية للبرلمان	٤- الأعمال البرلمانية السياسية
٥- أصول التشريع	٥-حقوق الإنسان في الإسلام	٥- الحقوق والحريات في الدستور المصري والدساتير المقارنة	٥- التنظيم البرلماني الدولي والدبلوماسية البرلمانية
٦- حقوق الإنسان في القانون الدولي	٦- نظام برلمانية عربية معاصرة	٦- قاعة بحث حول موضوع البرلمان وحقوق الإنسان	٦- قاعة بحث حول موضوع نظرية العمل البرلماني
٧- التشريعات المالية والاقتصادية	٧- رأى عام وإعلام مع التركيز على الإعلام البرلماني	٧- المعاهدات الدولية	٧- أعمال السكرتارية والاختزال
٨- E (مصطلحات برلمانية وسياسية).	٨- E (مصطلحات برلمانية وسياسية).	٨- E (مصطلحات برلمانية وسياسية).	٨- E (مصطلحات برلمانية وسياسية).

خامسًا: المستفيدون من برامج الأكاديمية:

١-أعضاء البرلمان.

٢-أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ومن في حكمهم.

٣-العاملون بالوظائف التخصصية بالبرلمان.

٤-العاملون بالوظائف التخصصية بالمجالس الشعبية المحلية.

٥-الناشطون والمهتمون بالشأن البرلماني وحقوق الإنسان.

٦-أية فئات أخرى.

سادسًا: الهيكل التنظيمي للأكاديمية:

يتكون الهيكل التنظيمي للأكاديمية مما يلي:

١-عميد الأكاديمية.

٢-مدير كلية الدراسات العليا.

٣-مدير معهد التأهيل والتدريب البرلماني.

٤-مدير مركز البحوث والاستشارات البرلمانية.

٥-مجلس أمناء الأكاديمية، ويضم رئيس مجلس الشعب أو من ينيبه، وخمسة من الشخصيات العامة ذات العلاقة، إلى جانب عميد الأكاديمية.

٦-المجلس العلمي والأكاديمي، ويتكون من عميد الأكاديمية ومدراء الوحدات التابعة للأكاديمية.

٧-الهيئة الفنية والإدارية والمالية.

٨-الخدمات المعاونة.

سابعًا: إجراءات تأسيس الأكاديمية:

تتخذ إجراءات تأسيس الأكاديمية عند الموافقة على إنشائها، ويتم السعي ابتداء إلى الحصول على الاعتراف الأكاديمي بها ومعادلة شهادتها، الأمر الذي يشكل عامل جذب أساسي يساعد في الإقبال على الالتحاق بها.

ثامنًا: الموارد المالية للأكاديمية:

تتكون موارد الأكاديمية مما يلي:

١-رسوم الدراسة الأكاديمية.

٢-رسوم الاستشارات والبحوث والتأهيل والتدريب البرلماني.

٣-التبرعات والمنح غير المشروطة التي يقبلها مجلس الأمناء.

٤-عوائد استثمار أموال الأكاديمية التي يحددها مجلس الأمناء.

٥-عوائد الانتفاع بمقصف الأكاديمية ومطعمها إن وجد.

تاسعًا: اللائحة الداخلية للأكاديمية:

توضع هذه اللائحة عند الموافقة المبدئية على المشروع.

المناقشات:

أ. محمد جعفر:

أولًا: أتفق مع الدكتور خليل مرعي بأن ممارسات مجلس الشعب أضعف سلطة البرلمان، ولكن المجلس الحالي يحتاج وقتًا لتقوية ذاته، وبالفعل مجلس الشعب لا يمارس الديمقراطية في داخله، بفعل اللائحة التي اختزلت دور المجلس في اللجنة العامة.

أما فيما يتعلق بأن المجلس ينتظر اقتراح القوانين من قبل الحكومة، فهذا يحدث بنسبة ٧٠٪ في جميع برلمانات العالم؛ لأن الأفضل أن تقترح الوزارة المختصة القانون الذي يسير عملها، لكن البرلمان الحالي قدم العديد من مشروعات القوانين على عكس سابقيه، ولقد حاول هذا المجلس القيام بدوره على أكمل وجه من حيث الاستعانة بالخبراء في لجان الاستماع واللجان الفرعية، ولكن تعرض المجلس لكثير من الضغوط السياسية والإعلامية والقانونية. وأرجو الأخذ بمقترحات المنصة.

أ. أحمد عبد الحفيظ:

لا بد من تغيير الفلسفة التشريعية لدي كل من الحكومة والبرلمان، وإعادة تأسيس المنظومة السياسية على تقاليد جديدة، بعد اغتيال التقاليد السياسية التي تم إرساؤها أثناء ثورة ١٩١٩.

أ. حسام سيف الدين:

هناك العديد من العقبات التي تحول دون الوصول إلى مؤسسة برلمانية فعالة. أهم تلك العقبات النظم الاستبدادية الجاثمة فوق صدور شعوبها منذ عقود، ولا زلنا نعيش تحت حكم المؤسسة العسكرية، فضلًا عن الثقافة السياسية السائدة، حيث يرى كثيرون أن وظيفة النواب الأساسية تتمثل في تقديم الخدمات الآنية لأبناء الدوائر، بصرف النظر عن الوضع العام للبلاد، بالإضافة لسوء الحياة السياسية والعلاقات غير الجيدة بين الأحزاب المصرية، والصورة السلبية التي يروجها الإعلام عن البرلمان، ومن ثم فإن تفعيل البرلمان ووظيفته الرقابية يتطلب تذليل تلك العقبات.

أ. طلعت أنور:

يجب من أجل استمرار الإصلاح في البرلمان وفي كافة القطاعات الأخرى؛ إنشاء آليات قادرة على مراقبة السياسات وطرح المبادرات للإصلاح، وتحويل تلك المبادرات إلى سياسات تنفذ، والقادر على إنشاء تلك الآليات هو البرلمان؛ لأنه الجهة التي تستطيع تحويل المبادرات البحثية والأكاديمية إلى تشريعيات قابلة للتنفيذ.

وهناك بعض النقاط يجب التأكيد عليها، منها ضرورة تقليل سلطات رئيس البرلمان ونقلها إلى اللجان والنوعية، وإقرار قاعدة التمثيل النسبي داخل المجلس، وتحديد الهيئة البرلمانية، وإنشاء هيئات برلمانية «بين حزبية».

أ. محمد صفوت:

يجب التطرق إلى مسألة.. أيهما أفضل مجلس أم مجلسان؟، ولا بد من تدشين آليات مكافحة الفساد داخل البرلمان، فضلًا عن المراجعة والدراسة الدقيقة لكافة التشريعات قبل صدورها رسميًّا، في ظل كثافة التشريعات الصادرة خلال الفترة الراهنة.

أ. أحمد صادق:

أعتقد أن أهم التحديات التي تواجه البرلمان حاليًا، تتمثل في ضرورة الإحاطة بمشكلات الواقع والتواصل مع مؤسسات المجتمع المدني، والاطلاع على واقع الشباب الذي يعبرون عنه عبر مواقع التواصل الاجتماعي، ومن ثم تبنى النواب خطة مبدئية بحزمة تشريعات مناسبة، ولذلك لابد للنائب من فريق مساعد لإنجاز هذه المهام.

م. نجوى رؤوف:

إن توعية المواطنين بالديمقراطية وبفكرة التداول السلمي للسلطة، وعدم استغلال الدين في الانتخابات التشريعية؛ ضرورتان لمنع سيطرة فصيل سياسي واحد على الحكم. ويحق لنا التساؤل عن المعيار الذي يختار به الحزب مرشحيه: هل على أساس التخصص والكفاءة، أم دور المرشح على أرض الواقع؟

إن أهمية هذا السؤال تتضح بالنظر لواقع البرلمان الحالي، وتدني لغة الحوار بشكل كبير داخله، فهو لا يرقى أن يكون ممثلًا عن شعب مصر. نحن نتحدث عن ثقافة الشارع لأعضاء مجلس الشعب، فالسؤال هو ما هي النظرة العكسية؟

وفي الختام، يجب أن يكون هناك تشبيك بين مجلس الشعب ومنظمات المجتمع المدني؛ لأن الأخيرة ترصد الواقع بشكل كبير.

د. خليل مرعي:

لدينا في الملف المقدم خمسة مستويات: مستوى المقترحات الدستورية لتعديل المواد الخاصة بالبرلمان في الدستور، ومستوى التقنين، فعلى سبيل المثال يقترح الملف تعديلات على التشريعات المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية، وتصويت المصريين في الخارج، وإعادة هيكلة الأمانة العامة لمجلس الشعب، وإنشاء أكاديمية متخصصة للدراسات البرلمانية.

أما فيما يتعلق بالمشكلات الموجوده في البرلمان، فالأمانة العامة تعمل حاليًا بمفهوم الثقة لا الكفاءة، فعلى مدار الستين عامًا الماضية، كان لكل رئيس جماعته التي تستولي على الأمانة العامة للمجلس، ويطرح الملف أيضًا مهام ودور النائب، وضرورة تفرغه لمهامه في المجلس؛ لأن العديد من النواب يزاولون أعمالًا أخرى بجانب مهامهم في المجلس.

وبالنسبة للأجندة التشريعية، فلا يوجد أحد ينكر أن مجلس ٢٠١٢ من أكثر المجالس التي قامت بتقديم مشروعات قوانين ولكن معظمها بمبادرات فردية، دون أجنده محددة، لكن هناك ضرورة الآن لصوغ أجندة تشريعية، ووجود هيئة تقوم بالتشريع، ففي القانون الحالي يطلب من النائب أن يقدم القانون مصاغًا، الأمر الذي يتطلب قدرات خاصة قد لا تتوفر لدى معظم النواب.

ويُحمد للرئيس الفرنسي الأسبق «جاك شيراك» تقليص فترة الرئاسة من سبع سنوات إلى خمس سنوات لتحقيق توافق وتناغم بين مؤسستي الرئاسة والبرلمان، حين يكون الرئيس والأغلبية البرلمانية من تيار سياسي واحد، أما في مصر فتُخترع الأعاجيب.

ومن الجدير بالذكر أن العلاقة بين المجلس ومؤسسات المجتمع المدني مبنية منذ القدم على الشك المتبادل، فبالرغم من أن البرلمان يمثل الشعب إلا أنه لا يعمل إلا مع الحكومة، ويبتعد عن مؤسسات المجتمع المدني، لكن ظهرت مبادرات في مجلس ٢٠١٢ للتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني، لكنها مبادرات فردية، وتحتاج للتقنين في اللائحة.

ثانيًا: إصلاح النظام المحلي في مصر

- رئيس الجلسة

د/ السيد عبد المطلب غانم

- إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة ٢٥ يناير

د/ صالح الشيخ

- مبادرة ملتقى الإصلاح والمشاركة

أ/ عمرو إسماعيل

رئيس الجلسة: د/ السيد عبد المطلب غانم(*):

أرحب بالسادة الحضور، ونبدأ بعرض الأوراق الأساسية ضمن محور إصلاح المحليات في مصر. وتتضمن ورقة سياسات يقدمها د. صالح الشيخ تحت عنوان: «إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١»، ثم عرض لمبادرة حية من الواقع المصري تجاه إصلاح المحليات وهي خبرة مبادرة «ملتقى الإصلاح والمشاركة»، ويستعرضها لنا أ/ عمرو إسماعيل؛ لننتقل بعد ذلك لمناقشات ومداخلات الحضور.

(*) أستاذ النظرية السياسية، ورئيس أسبق لقسم العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة.

ورقة سياسات حول

إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١

د. صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ(*)

مقدمة:

يعكس واقع الإدارة المحلية في مصر التحديات التي تواجه المحليات في إدارة شئونها، فإلى جانب التفاوت الكبير في هياكل وقدرات هذه الإدارات والقائمين عليها؛ تتسم الإدارة المحلية بأنها أجهزة تنفيذ للقرارات أكثر من كونها كيانات محلية تقرر الشئون ذات الصفة المحلية. كما أن الإدارة المحلية كانت- إلى وقت قريب- تتمتع بقسط محدود من الاهتمام والدعم المركزي، مقارنة بذلك الممنوح للسلطات والأجهزة المركزية. يضاف إلى ذلك، أن الأجهزة للمحليات تتسم بمحدودية إمكاناتها المادية والفنية والبشرية بصورة عامة، مقارنة بالأجهزة الإدارية المركزية، كذلك الشعور بالتبعية والميل نحو عدم اتخاذ المبادرة في ممارسة الصلاحيات المتاحة. ومن الجدير ذكره أن نقل العاملين من الأجهزة المركزية إلى أجهزة الإدارة المحلية غالبًا ما يأخذ طابع العقوبة الإدارية بالنسبة لهؤلاء العاملين(١).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرِّع المصري أخذ بالنظام المتوازي في هيكلة المؤسسات المحلية، أو ما يعرف بنظام المجلسين؛ حيث يوجد بكل وحدة إدارية (محافظة، مركز، مدينة، حي، قرية) مجلس معين وآخر منتخب. فالمجلس المعين هو المجلس التنفيذي، والذي يتولى إدارة العمليات اليومية للوحدة الإدارية، أما المجلس المنتخب فيتحمل مسئوليات إقرار خطة التنمية المحلية، والرقابة على مختلف المرافق والأعمال المحلية، وذلك بما لا يخالف السياسات العامة للدولة(٢). إلا أن الأمر في الواقع العملي لا يتفق مع هذا التوصيف؛ حيث تعاني العلاقة بين التنفيذيين والشعبيين من العديد من التباينات التي تحتاج إلى تدخلات حاسمة، توضح أدوار كلٍّ منهم بما يؤدي إلى رأب الصدع الذي حدث بينهما، وتحسين الصورة الذهنية لكلٍّ منهما عن الآخر بما يحقق مصلحة المواطنين.

ملمح آخر من ملامح النظام المحلي الحالي في مصر، يتمثل في تعدد الفاعلين في الشئون المحلية. بعبارة أخرى، لا يقتصر الأمر في الأعمال العامة المحلية على المجالس التنفيذية والشعبية فقط، بل هناك دور واضح لكلٍّ من الوزارات والهيئات والمؤسسات المركزية.

(*) أستاذ الإدارة العامة المساعد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

فهناك على سبيل المثال هيئات لم يتم نقل اختصاصاتها للإدارة المحلية ولا تزال تتبع الوزارات المركزية مباشرة، الأمر الذي يتطلب درجات أعلى من التنسيق بين جميع الفاعلين على المستوى المحلي. ولقد ترتب على هذا الأمر غموضٌ في تعريف المقصود بالشأن المحلي، والاختصاصات الموزعة بين المحليات والسلطات المركزية، ومفهوم الموظف المحلي وغيرها من الأمور(٣).

كل هذه التحديات وغيرها، قادت إلى عدة ظواهر تحتاج إلى معالجة، لعل أهمها يتمثل في ضعف قدرة المؤسسات المحلية سواء المنتخبة أو المعينة على مقابلة مطالب المواطنين على هذا المستوى، الأمر الذي ينعكس في مطالبات متصاعدة بالإصلاح، وضعف توظيف الموارد المتاحة سواء تلك المحولة من المستوى المركزي أو الموارد المحصلة محليًّا، وترافق كل ذلك بتفاوتات تنموية من إقليم إلى آخر، وفي ذات الإقليم، بل وفي داخل المحافظة من وحدة محلية لأخرى. وعليه، يمكن القول بأن هناك حاجة ماسة إلى مواجهة مثل هذه التحديات، وذلك من خلال تزويد المؤسسات المحلية بالصلاحيات اللازمة لإدارة شئونها المحلية، وتمكينها من القيام بمهامها وأدوارها، ويحقق التنمية المحلية، ويستجيب لاحتياجات المواطنين وأولوياتهم، ويحقق مستويات أعلى من المشاركة المجتمعية في الشئون المحلية. وبالطبع، فإن اللامركزية تقع في القلب من هذه الصلاحيات؛ حيث تعتبر الوسيلة المؤدية لذلك. وتوفر ثورة الخامس والعشرين من يناير فرصةً ذهبية لتحديث ونهضة الدولة المصرية.

وعليه، تقدِّم ورقةُ السياسات هذه مجموعةً من البدائل أمام صانع القرار؛ لإصلاح النظام المحلي تحتوي على عدة أجزاء، على النحو التالي:

- مفهوم النظام المحلي.
- خلفية عن النظام المحلي في مصر.
- إشكاليات نظام الإدارة المحلية الحالي.
- بدائل السياسات المقترحة، والمقارنة بينها.
- مكونات البرنامج القومي لصالح المحليات.
- إدارة البرنامج القومي لإصلاح المحليات.

أسئلة الدراسة:

تحاول الدارسة الإجابة عن عدد من الأسئلة، هي:

- ما هي طبيعة الوضع الراهن للإدارة المحلية؟
- إلى أي مدى يمكن إصلاح النظام المحلي في مصر؟ وما هي مكونات وعناصر هذا الإصلاح؟
- ما هي البدائل والخيارات المتاحة أمام صانع القرار؟ وما هو البديل الأكثر ملاءمة للحالة المصرية؟ أو ما هي البدائل الأفضل في كل مكون من مكونات الإصلاح؟
- ما هي متطلبات نجاح عمليات إصلاح النظام المحلي في مصر؟

منهج الدراسة:

اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي؛ حيث اعتمدت على مراجعة الأدبيات المتاحة، في حقل الإدارة المحلية- مع اعتماد الباحث على أدوات الملاحظة- بالمشاركة في جمع البيانات الخاصة بها.

كما وظفت الدراسة منهج التحليل الكيفي، حيث تم عقد ثلاث مجموعات بؤرية أو مجموعات مركزة أو مجموعات حوارية Groups Focus ضمت مجموعة من الخبراء والمتخصصين في حقل الإدارة المحلية بلغ عددهم 28 خبيرًا، تنوعت خبراتهم بين أكاديميين ورجال قانون ومسئولين في الأجهزة التنفيذية وأعضاء مجالس شعبية محلية سابقين (حيث إن المجالس الشعبية المحلية قد تم حلها)، بالإضافة إلى ممثلين عن وزارات التنمية المحلية والمالية والتخطيط والتنمية الإدارية والإسكان والتربية والتعليم، وممثلين عن عدد من المحافظات، وممثلين عن وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني. وعلى حين ركزت المجموعة البؤرية الأولى على موضوع إصلاح النظام المحلي في مصر (٩ يونيو ٢٠١٢)، دارت المناقشات في المجموعة الثانية حول موضوع تفعيل التخطيط المحلي، والتمكين المالي للمحليات (١١يونيو ٢٠١٢)، وناقش المشاركون في المجموعة البؤرية الثانية وضعَ المواطن في النظام المحلي، والوظيفة، والموظف المحلي، وكيفية تفعيل الحوكمة المحلية، وتدعيم قيم المساءلة، والنزاهة والشفافية على المستوى المحلي (٢٨ يونيو٢٠١٢)، وقد قام الباحث بإعداد استمارة احتوت على عدد من الأسئلة لكل محور[٤].

أولًا- مفهوم النظام المحلي:

يشير مفهوم النظام المحلي Local System إلى مجموعة المؤسسات والكيانات التي أنشأتها الدساتير الوطنية (كما في حالة البرازيل والدانمارك وفرنسا والهند وإيطاليا واليابان والسويد ومصر)، أو عن طريق دساتير الولايات (مثل أستراليا والولايات المتحدة الأمريكية)، أو عن طريق التشريعات العادية من مستوى أعلى لدى الحكومة المركزية (مثل نيوزلندا، والمملكة المتحدة، ودول كثيرة أخرى)، أو عن طريق تشريعات تصدر في الولاية (كما هو الحال في باكستان وكندا)، أو بموجب أمر تنفيذي (كما هو الحال في الصين)؛ لتقديم مجموعة من الخدمات المحددة في منطقة صغيرة نسبيًّا، ومحددة من الناحية الجغرافية[٥].

من الصعوبة بمكان في أي دولة من الدول أن تدار كافة شئون الدولة من مركز الدولة؛ أي عاصمة الدولة، ومن ثم فلتسهيل إدارة الدولة؛ يتم إنشاء النظم المحلية، ويمكن تلخيص أهمية النظم المحلية فيما يلي:

- المحليات هي مدرسة الديمقراطية، وتوجد فيها الديمقراطية في أفضل صورها؛ نظرًا لقدرتها على استيعاب المشاركة المباشرة للمواطنين. وتشير الأدبيات إلى أن هناك ثمة علاقة مباشرة بين درجة مشاركة المواطنين في الشأن المحلي والمستوى التنموي الذي تصل إليه وحدة محلية ما. والمحليات هي مدرسة تخريج الساسة على المستوى القومي. فلا يوجد شخص في الدول الديمقراطية يحتل مكانة سياسية مرموقة على المستوى القومي دون أن تكون له خبرة سابقة بالعمل السياسي على المستوى المحلي سواء كان ذلك العمل حزبيًّا أو تنفيذيًّا أو تمثيليًّا، أو توعويًّا، أو تنمويًّا، أو غيره.
- للمحليات دور مهم في التثقيف السياسي للمواطنين؛ فهي الحلقة الأولى في العلاقة بين المواطن والسلطة بما فيها من امتلاك واستخدام ومخاطر.
- المحليات هي المكان الذي يتدرب فيه الناس من أجل الوصول إلى مناصب أعلى في المؤسسات المختلفة سواء حكومية أو غير حكومية أو خاصة، وسواء كانت منتخبة أو غير منتخبة. فالمؤسسات المحلية هي بمثابة منصات الانطلاق للكفاءات المحلية في المجالات المختلفة.
- المحليات هي مصدر المعلومات الأكثر دقة، والاعتماد على المعلومات المحلية هو أساس صنع القرارات الصحيحة على هذا المستوى، بل وعلى المستوى القومي، فجودة القرارات الحكومية تعتمد على جودة المعلومات المتوفّرة محليًّا.

- المؤسسات المحلية هي أكثر حساسية للرأي المحلي، والمجالس المحلية المنتخبة هي الأقرب للناس، وهي التي تستطيع الاستجابة بسهولة للكثير من مطالبهم، وفي حالة فشلها في ذلك يتم استبدال قياداتها بآخرين من خلال الانتخابات.
- المحليات هي أساس المبادرات التنموية؛ حيث يمكن بسهولة تبني مبادرات محلية، ويمكن تعبئة المجتمع لكسب التأييد المحلي للمشاريع المختلفة.
- المحليات هي المصدر الأول للموارد القومية للدولة؛ ومن ثم فإن مدى كفاءة المحليات في تحصيل الإيرادات ومدى كفاءتها في الإنفاق؛ يحدد درجة التنمية التي يمكن أن تتحقق على المستوى المحلي.
- النظام المحلي هو وسيلة دفاع أو ضمانة ضد الاستبداد والطغيان، فالتشارك في السلطة بين الحكومة المركزية والمحليات يمنع من تَغوّل الأولى على الثانية، ويحمي المواطنين من ضعف الثانية، وسوء الأداء.
- نظرًا للطبيعة المتباينة للبيئات المحلية، واختلاف الظروف المحلية من وحدة محلية إلى أخرى؛ فإن المحليات هي الأقدر على التعامل والاستجابة لتلك الاختلافات والاحتياجات المحلية، وتقديم الخدمات العامة بصورة أفضل(٦).

وللنظم المحلية عدة أنواع، منها: الإدارة المحلية (Local Administration)، والحكم المحلي (Local Government)، والحكم الذاتي المحلي (Local Self Government)، وقد تطبق الدولة نمطًا أقل من ذلك، فيما يعرف باسم إدارة الفروع. وبدون الدخول في تفاصيل تتعلق بالاختلافات فيما بين هذه المفاهيم؛ ينبغي التأكيد على أن ما يطبق في مصر أبعد ما يكون عن الحكم المحلي(٧). يرتبط بمفهوم النظام المحلي مفهوم الحوكمة المحلية (Local Governance) أو ما يطلق عليه الحكم المحلي الرشيد، أو الراشد، أو الصالح، أو الجيد. وهو بالطبع مفهوم أوسع؛ حيث يعرف بأنه صياغة وتنفيذ العمل الجماعي على المستوى المحلي. وعليه فالمفهوم يتضمن ويستوعب الأدوار المباشرة وغير المباشرة، التي تقوم بها المؤسسات الرسمية سواء التابعة للحكومة المحلية أو للحكومة المركزية، وكذلك أدوار المؤسسات غير الرسمية والشبكات والمنظمات المجتمعية، والجمعيات والملتقيات في متابعة العمل الجماعي من خلال تحديد إطار العلاقة، والتفاعل بين المواطن والمواطن، والمواطن والدولة، واتخاذ القرارات الجماعية، وتقديم الخدمات العامة المحلية(٨).

ويشير أنور شاه (٢٠٠٦)، إلى أن ثمة تغيرًا قد حدث في دور النظم المحلية، سواء حكم ذاتي محلي أو حكم محلي أو إدارة محلية، ويمكن رصد هذا التغير في الجدول التالي:

جدول رقم (١) التغير في دور النظم المحلية

النظام المحلي في القرن العشرين: نظرة قديمة	النظام المحلي في القرن الحادي والعشرين: نظرة جديدة
هو امتداد للحكومة المركزية بعيدًا عن المركز، فهي بمثابة وصي الدولة في المحليات	يقوم على أساس محلية الشأن، وأن المحليات هي التي تحكم شئونها
يستند على مبدأ الدفع بعدم الاختصاص	يقوم على أساس الحوكمة المجتمعية
يركز على الحكومة	يركز على المواطن
يؤدي دور وكيل الحكومة المركزية.	الوكيل الأول عن المواطنين، وهو البوابة الأولى للتشارك في الحكم.
مستجيب ومسئول أمام المستويات الأعلى من الحكومة.	مستجيب ومسئول، وسائل للناخبين في الوحدة المحلية، وفترض لهم دورًا قياديًّا في الحوكمة المحلية.
يركز على التوفير المباشر للخدمات وتقوم بذلك.	يقوم بشراء الخدمات المحلية، وتوفيرها.
يعتمد على العمل الداخلي فقط أي ما يتعلق به، وما يطلب منه.	هو ميسر لآليات التشبيك والتنسيق بين جميع الأطراف الحكومية وغير الحكومية، وهي الوسيط في حل النزاعات، والقائم على عملية تنمية رأس المال الاجتماعي.
يقوم على السرية.	يعمل بشفافية ونزاهة ويتيح المعلومات.
يتحكم في المدخلات.	يدرك أن النتائج مهمة.
يعتمد على الداخل.	يركز على الخارج، ويرفع قدراته التنافسية مع الآخرين.
منغلق وبطيء.	منفتح، وسريع، ومرن.
لا يخاطر ولا يغامر.	مبتكر ومبدع ومغامر في حدود.
يعتمد على التوجيهات المركزية.	ذاتي الحركة فيما يتعلق بالضرائب والإنفاق، وإصدار القواعد والتعليمات والقرارات الإدارية.

يرتبط بالقواعد ويتبعها.	لديه مرونة إدارية، ومسئول عن النتائج.
بيروقراطي وتكنوقراطي.	يركز على كسب الثقة وخلق فضاء للحوار المتمدن، وخدمة المواطنين، وتحسين النتائج الاجتماعية.
يقوم على القسر والإجبار أي قسرية.	يقوم على الشراكة، ويقوي صوت المواطن، وتعزيز سبل مشاركته المباشرة وميثاق المواطن، وموازنة الأداء.
غير مسئول ماليًّا- تصرفاته غير حكيمة.	حكيم ماليًّا، يعمل بشكل أفضل وبتكلفة أقل.
دومًا مع سيطرة النخبة.	قادر على احتواء الجميع ودمجهم وانخراطهم.
يتغلب على الفشل السوقي.	قادر على التغلب على الفشل الحكومي والسوقي.
محصور في النظام المركزي.	مرتبط بالعالم وبالداخل المحلي.

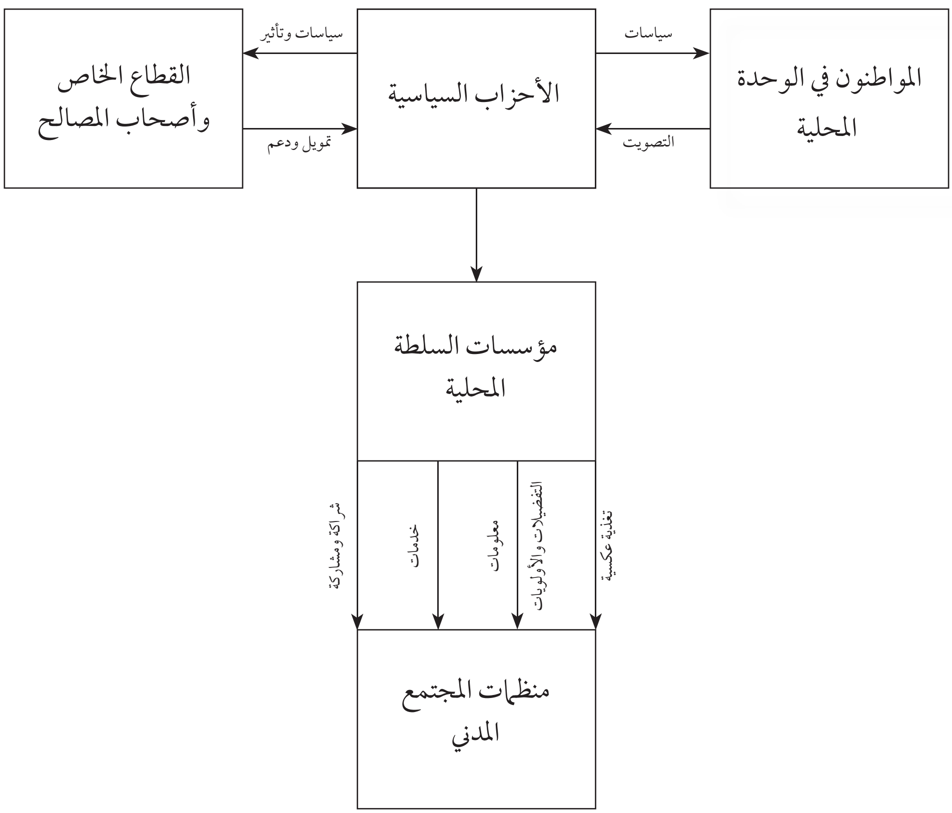
Source: Shah, Anwar "A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible and Accountable Local Governance", in Anwar Shah, (ed), Local Governance in Industrial Countries, Washington، D.C : The World Bank, 2006, p.37.

ومن الواضح من الجدول، أن هناك تغيرًا واضحًا في اختصاصات ومهام المؤسسات المحلية، بحيث أصبحت تتجه أكثر نحو المواطن فهي كما يطلق عليها مؤسسات تركز على المواطن، وتعمل على الاستجابة لمطالبه، سواء بشكل مباشر أو من خلال التعاقد مع آخرين.

ويترجم النموذج التالي في الشكل رقم (١) حيث هناك مشاركة وتكامل بين كافة الفاعلين على المستوى المحلي سواء مؤسسات حكومية أو غير حكومية أو قطاع خاص أو حتى المواطنين فرادى. فالمواطن هو الذي يأتي بالسلطة المحلية، وهي -بدورها- تصنع السياسات التي تستجيب لمطالب هؤلاء المواطنين، وفي حالة عجزها عن تحقيق ذلك؛ فإن المواطن هو صاحب القرار النهائي، ويستطيع استعمال حقه في الصندوق الانتخابي، ويأتي بسلطة محلية جديدة. ومن ناحية أخرى، هناك تفاعل بين الأحزاب والقوى السياسية والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة؛ فالأحزاب تحتاج دعمًا ماديًّا ومعنويًّا. وفي نفس الوقت، تضع تلك الأحزاب- عندما تصل إلى السلطة- السياسات، وتحاول التأثير على القطاع الخاص للشراكة بما يحقق مصلحة المواطنين في الوحدة المحلية. والحزب (أو

الأحزاب) الفائز في الانتخابات هو الذي يشكل السلطة المحلية، ويتولى إدارة وتوجيه مؤسسات السلطة المحلية، وهنا يظهر دور شريك آخر وهو منظمات المجتمع المدني، التي تقوم بتقديم معلومات للسلطة المحلية، كما تساهم في بلورة احتياجات ومطالب المواطنين على المستوى المحلي من خلال تقديم الأولويات والتفضيلات في صورة حزم، بل إنها تستطيع إذا ما تعاملت معها بشفافية ونزاهة بالشراكة مع السلطات المحلية، وتحديد ماهية الأدوار التي يمكن أن تقوم بها، وبذلك تتحول إلى شريك ومعين للمؤسسات المحلية، ويحدث تكامل للأدوار، وتحسن استخدام المال العام، كما تزيد كفاءة أداء المؤسسات المحلية(٩).

الشكل رقم (١) نموذج للنظام المحلي الفعال



Source: Jean-Paul Faguet، Governance from below، A Theory of local government with two empirical tests، London School of Economics، LSE-STICERD Political Economy and Public Policy Series، September، 2005، p. 7.

ثانيًا- خلفية عن النظام المحلي في مصر

١. المرجعية الدستورية والقانونية:

يتأسس نظام الإدارة المحلية في مصر على الأحكام الواردة في المواد(١٦١)، (١٦٢)، (١٦٣)، من دستور ١٩٧١ المعطل، وكذلك قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ واللائحة التنفيذية والتعديلات التي أجريت عليه. وقد أكد الدستور المعطل في مادته (١٦١) على أن «يكفل القانون دعم اللامركزية، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية، والنهوض بها وحسن إدارتها»، كما أَقَر الدستور في مادته (١٦٢) على أن يكفل القانون نقل السلطة إلى المجالس الشعبية المحلية تدريجيًّا. وكأن الدستور يركز على أن مستقر السلطة على المستوى المحلي للمؤسسات المنتخبة (المجالس الشعبية المحلية)، وإن جاء الجزء الخاص بالإدارة المحلية في هذا الدستور تحت باب السلطة التنفيذية. ولم يأتِ الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ على ذكر الإدارة المحلية من قريب أو من بعيد؛ حيث خلا من أي مادة أو جزء من مادة حول النظام المحلي[١٠].

ترافقت المسيرة الدستورية للنظام المحلي بحزمة من القوانين في ظل هذه الدساتير؛ حيث صدرت عدة قوانين تنظم الشئون المحلية تمثلت في: القانون النظامي نمرة ٢٩ لسنة ١٩١٣، والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤، والقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (قانون الحكم المحلي)، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩. وقد أجريت على القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ العديدُ من التعديلات، جاء أهمها على النحو التالي: القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦.

٢. وحدات الإدارة المحلية:

توجد في مصر- طبقًا للدستور المعطل- خمس وحدات محلية، هي: المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والوحدات المحلية القروية. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى عام ١٩٧٥ لم يكن هناك سوى ثلاث وحدات؛ حيث أضيف كل من المراكز والأحياء. ويوضح الجدول التالي أعداد الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية)[١١].

جدول رقم (٢) توزيع الوحدات المحلية بجمهورية مصر العربية

المحافظة	عدد المراكز	عدد المدن	عدد الأحياء	عدد الوحدات المحلية للقرى	عدد القرى التوابع	قرى لا تدخل في نطاق وحدة محلية قروية	إجمالي عدد القرى	كفور ونجوع وعزب وتجمعات سكانية
القاهرة	٠	٠	٣٣	٠	٠	٠	٠	٠
الجيزة	١٠	١٢	١٤	٥١	١٢٠	٠	١٧١	٦٣٦
القليوبية	٧	١٠	٢	٥٠	١٤٧	٠	١٩٧	٨٧٦
الإسكندرية	١	١	٧	٣	٢	٥	١٠	٢٢
البحيرة	١٥	١٥	٠	٨٤	٤٠٦	٥	٤٥٩	٤١٩١
مطروح	٨	٨	٠	٥٦	١	٣٩	٩٦	٥٣
المنوفية	٩	١٠	٢	٧٠	٢٤٥	٠	٣١٥	٨٧٠
الغربية	٨	٨	٤	٥٣	٢٦٤	١	٣١٨	١١١٦
كفرالشيخ	١٠	١١	٢	٧٤	١٤٢	٠	٢١٦	١٧٢٠
دمياط	٥	١٠	٠	٤٧	٣٣	٥	٨٥	٤٨٦
الدقهلية	١٦	١٩	٢	١١٩	٣٦٧	٤	٤٩٠	٢٠٦٢
شمال سيناء	٦	٦	٠	٨٢	٠	٠	٨٢	٤٥٩
جنوب سيناء	٥	٨	٠	١٥	٠	٠	١٥	١٤٧
بورسعيد	٠	٢	٦	٠	٠	٠	٠	٠
الإسماعيلية	٥	٧	٣	٣٣	٥	٠	٣٨	٩٣٤
السويس	٠	٠	٥	٠	٠	٠	٠	٠
الشرقية	١٣	١٥	٢	٩٨	٤٠٢	٠	٥٠٠	٣٨١٩
بني سويف	٧	٧	٠	٣٩	١٨٠	٣	٢٢٢	٨٤٤
المنيا	٩	٩	٠	٦١	٢٩٩	٠	٣٦٠	١٧٤١
الفيوم	٦	٦	٠	٦١	١٠١	٠	١٦٢	١٧٤٣
أسيوط	١١	١١	٢	٥٥	١٨٠	٠	٢٣٥	٨٤٠
الوادي الجديد	٥	٥	٠	٤٤	٧٤	١	١١٩	٤٥
سوهاج	١١	١١	٣	٥١	٢١٣	٦	٢٧٠	١٥١٢
قنا	٩	٩	٠	٤١	١١١	٠	١٥٢	١٦٤٧
أسوان	٥	١٠	٠	٣٧	٨٨	٠	١٢٥	٣٣٣
البحر الاحمر	٠	٦	٢	١٢	٠	٢	١٤	١٩
الأقصر	٦	٧	٠	٣١	٢٢	٠	٥٣	٥٤٥
٢٧	١٨٦	٢٢٥	٨٩	١٢٦٤	٣٤٠١	٧٢	٤٧٣٧	٢٦٥٥٥

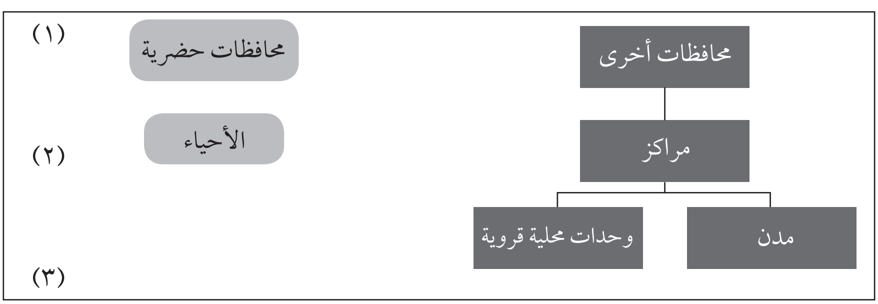
المصدر: وزارة الدولة للتنمية المحلية، الأمانة العامة للإدارة المحلية، دليل الوحدات المحلية في جمهورية مصر العربية، ديسمبر ٢٠١١.

ويختص رئيس الجمهورية بسلطة إنشاء وحذف ودمج المحافظات، يختص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على إنشاء ودمج، وحذف الوحدات المحلية على مستوى المراكز والمدن والأحياء، أما الوحدات المحلية القروية والقرى، فهي اختصاص المحافظ. وعلى حين توجد معايير لإنشاء المدن والوحدات المحلية القروية والقرى والمدن، لا توجد أية معايير تتعلق بالمحافظات أو المراكز أو الأحياء. وتجدر الإشارة إلى أن معايير إنشاء الوحدات المحلية لا توجد في قانون الإدارة المحلية أو في لائحته التنفيذية، وإنما وردت في قرارات لمجلس المحافظات ورئيس الوزراء.

٣- مستويات نظام الإدارة المحلية:

تتراوح المستويات الإدارية للنظام المحلي في مصر بين مستويين في حالة المحافظات الحضرية حيث يوجد مستوى المحافظة ومستوى الأحياء، وثلاثة مستويات في حالة المحافظات الأخرى (المحافظات الريفية، والصحراوية أو غير الحضرية)، حيث يوجد مستوى المحافظة، ومستوى المراكز ثم مستوى المدن والوحدات المحلية القروية. وقد تصبح هذه المستويات الثلاثة أربعة في حالة أن تضم المدينة في المحافظات الأخرى أحياء، كما هو الحال في مدن الإسماعيلية بمحافظة الإسماعيلية، والمنصورة بمحافظة الدقهلية، وطنطا والمحلة الكبرى بمحافظة الغربية، والزقازيق بمحافظة الشرقية، وسوهاج بمحافظة سوهاج، وشبين الكوم في محافظة المنوفية وغيرها. لكن ينبغي أن نسارع بالقول إن مفهوم المستوى المحلي Local tier غير مفعّل في الحالة المصرية بشكل كامل كما هو الحال في الدول الأخرى ذات النظم المحلية الجيدة.

شكل رقم (٢): مستويات النظام المحلي



المصدر: من إعداد الباحث

٤- الهياكل التنظيمية للإدارة المحلية:

يشتمل نظام الإدارة المحلية بالنسبة لكل من هذه المستويات على المكونات التالية:

- قيادة تنفيذية معينَة من طرف السلطة المركزية (المحافظ، ورئيس المركز، ورئيس المدينة ورئيس القرية)، ويتمتع المحافظ بسلطات ممثل السلطة التنفيذية على المستوى المحلي بما في ذلك الإشراف الإداري على العاملين بالمديريات القطاعية، كما أن عليه ضمان تنفيذ السياسات العامة بالمحافظة، ويكون المحافظ مسئولًا أمام رئيس مجلس الوزراء، وعلى حين يعين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية، يتم تعيين رؤساء المراكز والمدن من قبل السيد رئيس الوزراء، والذي فوض اختصاصاته في هذا الشأن إلى وزير التنمية المحلية، ويتم التعيين وفقًا لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ والمعروف بقانون القيادات. أما رؤساء الوحدات المحلية القروية، فيتم تعيينهم من قبل المحافظ المختص، ولا يوجد لهم نظام يحدد أسسَ وكيفية التعيين، كما هو الحال بالنسبة لرؤساء المراكز والمدن والأحياء(١٣).
- مجلس تنفيذي يرأسه رئيس الوحدة الإدارية المعنية، ويضم بين أعضائه مديري فروع الوزارات القطاعية بالمحليات، بالإضافة إلى رؤساء المصالح الحكومية المختلفة العاملة بالوحدة. ويتمثل دور المجالس التنفيذية في معاونة قيادة الوحدة المحلية المعنية (المحافظ أو رئيس المركز أو رئيس القرية أو المدينة أو الحي) في وضع الخطط والموازنات، ومتابعة تنفيذها(١٤).
- مجلس شعبي محلي منتخب مباشرة لمدة (٤) سنوات، ويضم ممثلين عن كل وحدة إدارية، له صلاحيات إقرار ومتابعة الخطط والموازنات المحلية، والرقابة على مختلف المرافق المحلية، واقتراح فرض ضرائب ذات طابع محلي (اختصاص أصيل للمجلس الشعبي بالمحافظة). كما أن للمجالس المحلية على المستوى الأعلى سلطة الإشراف على المستويات الأدنى (حق التصديق والاعتراض على القرارات والرقابة).

ويتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية على النحو التالي(١٥):

- المجلس الشعبي المحلي للوحدة المحلية القروية يمثل بعدد (٢٤) عضوًا، بشرط أن تمثل القرية الأم بعضوين- على الأقل-، والقرى التابعة عضو على الأقل لكل منها.

- المجلس الشعبي المحلي للحي، يمثل الحي ذو القسم الإداري الواحد بعدد (١٨) عضوًا، والحي الذي به أكثر من قسم إداري يمثل بعدد (١٢) عضوًا لكل قسم.
- المجلس الشعبي المحلي للمدينة، تمثل المدينة ذات القسم الإداري الواحد بعدد (٢٤) عضوًا، وتمثل المدينة ذات الأقسام الإدارية بعدد ١٤ عضوًا لكل قسم.
- المجلس الشعبي المحلي للمركز، تمثل المدينة عاصمة المركز بعدد (١٢) عضوًا إذا كانت ذات قسم واحد، وإذا زادت عن ذلك تمثل بعدد (١٤) عضوًا، وتمثل باقي الوحدات المحلية في المركز بعدد (١٠) أعضاء.
- المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، في المحافظات الصحراوية والإسماعيلية يمثل كل مركز أو قسم إداري بعدد (١٤) عضوًا، وفي بقية المحافظات يقل العدد إلى (١٠) أعضاء.

- **فروع الوزارات القطاعية**، وهي التي نقلت اختصاصاتها للمحليات (المديريات في المحافظات، والإدارات على مستوى المركز)، وتتبع فنيًّا الوزارات المعنية، وكذلك ماليًّا إلى حد كبير، لكنها تخضع للإشراف الإداري من قبل المحليات، مثل: وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، وزارة الشئون الاجتماعية، وزارة الزراعة، وغيرها.
- **فروع الوزارات المركزية**: وهي الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها للمحليات، مثل: وزارة الداخلية، وزارة الأوقاف، وزارة الري... وغيرها.
- **فروع الهيئات المركزية والشركات القابضة**، مثل الشركات التابعة للشركات القابضة الموجودة داخل المحافظات، وكذلك أفرع الهيئات المركزية الموجودة في نطاق المحافظة مثل: هيئة الأبنية التعليمية التابعة لوزير التربية والتعليم، والهيئة العامة للتنمية الصناعية التابعة لوزارة التجارة والصناعة، وهيئة التنمية الزراعية وغيرها، وهي تمارس عملها بشكل مباشر مع الجهة التابعة لها في المركز.
- **الأقاليم الاقتصادية**، يوجد في مصر سبعة أقاليم اقتصادية، ويوجد بكل منها إدارة عامة للتخطيط والتنمية العمرانية بمحافظات الإقليم، كما يستوجب قانون البناء الموحد إنشاء مركز إقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية بكل إقليم يتبع الهيئة العامة للتخطيط

العمراني التابعة لوزارة الإسكان، يباشر اختصاصات الهيئة بالإقليم كما يتولى الدعم الفني للإدارات العامة المذكورة[١٦].

- **أجهزة أخرى**: يضاف إلى ما سبق هناك: المجلس الأعلى للإدارة المحلية، والذي تختلف الآراء حول عدد المرات التي اجتمع فيها منذ إنشائه بين قائل مرة واحدة أو اثنتين، ولم يجتمع على الإطلاق(١٧). وهناك نظام خاص للمدن؛ حيث تتبع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وعددها ٢٣ مدينة، بالإضافة إلى عشرات من المدن الأخرى التي تزمع الهيئة إنشاءها(١٨)، وكذلك يوجد نظام تابع لوزارة الداخلية يتعلق بحفظ الأمن في القرى التابعة، عمادة العمدة، وشيخ البلد، وشيخ الخفر.

٥- وظائف الوحدات الإدارية:

نصَّ قانون نظام الإدارة المحلية على أن تتولى الوحدات المحلية في حدود السياسات والخطة العامة للدولة؛ إنشاءَ وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. كما تتولى جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات ما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

ونصت اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية على المرافق التي تتولاها كل وحدة إدارية بالنسبة لقطاعات التعليم، والشئون الصحية، والإسكان، والشئون العمرانية، والمرافق البلدية، والشئون الاجتماعية، والتموين، والتجارة الداخلية، والشئون الزراعية، والري، والتدريب المهني، والثقافة، والشباب والرياضة، والسياحة، والنقل، والكهرباء، والصناعة، والشئون الاقتصادية.

وفي الحقيقة، يغلب على هذه الاختصاصات النزعة المركزية الواضحة في إدارة شئون المحليات إلى الدرجة التي أدت بالبعض إلى القول بأنه لا يوجد نظام إدارة محلية في مصر، ولكن يوجد نظام إدارة فروع.

٦- النظام المالي:

يتم تجميع نفقات وإيرادات الوحدات الإدارية المختلفة في موازنة موحدة على مستوى المحافظة، تجمع تصاعديًّا من الأسفل للأعلى. وتضم موازنة المحافظة نفقات التشغيل للديوان العام وتوابعه على المستويات الأدنى والمديريات القطاعية وفروعها. أما نفقات

إنشاء المرافق الأساسية؛ فإنها تمول وتنفذ مركزيًّا. وترفع موازنة المحافظة بعد إقرارها من قبل المجلس الشعبي إلى وزارة التنمية المحلية، التي تتولى إحالتها مشفوعة بملاحظاتها إلى وزارتي المالية والتنمية الاقتصادية.

وعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية، قد أقر عدة مصادر للإيرادات المحلية منها حصة في ضرائب مشتركة مع السلطة المركزية ورسوم وموارد ذاتية؛ إلا أن بعضها قد أوقف العمل بها، أو أعيد مركزتها. وبالتالي، أصبحت الاعتمادات المركزية (Budget Transfers) تغطي مجمل بنود الموازنة المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المحلية أتاح للوحدات الإدارية إنشاء آليات تمويلية خارج الموازنة في شكل صناديق وحسابات مخصصة لأنشطة معينة، مثل: صندوق الخدمات والتنمية، وصندوق النظافة، بالإضافة إلى عدد من الصناديق ذات الأغراض المحددة، مثل صناديق: الإسكان، واستصلاح الأراضي.. الخ. وتتمتع الوحدات الإدارية بحرية نسبية في توظيف وإدارة موارد هذه الصناديق والحسابات، في ضوء الاستخدامات المسموح بها، بما في ذلك الاستثمار في البيئة الأساسية. وينبغي التأكيد على أن تلك الآلية لم تخلُ من تدخل السلطة المركزية بعد صدور قانون الخزانة الموحد، والذي أدخل تلك الصناديق تحت عباءة السلطة المركزية[١٩].

ثالثًا: إشكاليات نظام الإدارة المحلية الحالي:

يعاني النظام الحالي للإدارة المحلية في مصر من عدة إشكاليات قلصت من سلطة الوحدات الإدارية المحلية، وأعاقتها عن أداء وظائفها، منها[٢٠]:

أ- غياب الاستقلالية: تعاني المحليات من غياب الاستقلالية بأبعادها السياسية والإدارية والمالية على النحو التالي:

- يتجلى **غياب الاستقلالية السياسية** في اختلال العلاقة بين المجالس المنتخبة والمجالس التنفيذية لصالح الأخيرة؛ حيث إن المجالس الشعبية المحلية لها اختصاصات شكلية وغير مفعلة، ومن ثم يغلب على دورها الطابع الاستشاري. وقد أدى إلغاء حق الاستجواب وطرح الثقة؛ إلى تقليص دور المجلس الشعبي المحلي في مواجهة الأجهزة التنفيذية. يضاف إلى ذلك معيار تشكيل تلك المجالس المبني على أساس التمثيل المتساوي دون مراعاة المعايير الدولية رغبة في استرضاء جميع الأطراف والمناطق؛ أدى إلى تضخم عدد أعضاء

تلك المجالس على مستوى الجمهورية، والذي تجاوز ٥٣ ألف عضوًا. وتتأكد قضية غياب الاستقلالية السياسية للمحليات في جعل الإدارة جزءًا من السلطة التنفيذية في الدستور المصري ابتداء من دستور ١٩٥٦، وعدم تخصيص باب أو فصل مستقل للإدارة المحلية كما كان الحال في دستوري ١٩٢٣، ١٩٣٠ وكما هو الحال في جميع البلدان التي تمتلك نظامًا محليًّا قادرًا وقويًّا.

- يتضح **غياب الاستقلالية الإدارية** في تعدد الأجهزة التنفيذية، وتبعية الغالب الأعظم منها مركزيًّا، واقتصار دورها على التنفيذ دون المشاركة الفعلية في التخطيط والموازنة والرقابة، يضاف إلى ذلك تعدد وتنوع الأجهزة الرقابية المركزية على المحليات.

- يظهر **غياب الاستقلالية المالية** في أن النظام الحالي يقوم على مبدأ تفويض الاعتمادات؛ حيث تحدد السلطة المركزية المخصص السنوي، ثم تفوض المحليات لاستخدامه في أوجه الإنفاق المحددة سلفًا. ومن ثم لا تتمتع الوحدات المحلية بحرية تخصيص الموارد المتاحة في ظل النظام الحالي. وتمثل الصناديق الخاصة هامشًا لحرية الاستخدام على مستويات الإدارة المحلية. كما تتجلى مظاهر غياب الاستقلالية المالية- أيضًا- في تدني- إن لم نقل- انعدام الموارد ذات الصفة المحلية، خاصة بعدما قررت وزارة المالية إعادة مركزة الموارد التي أتاح القانون تحصيلها لفائدة الموازنة المحلية بما في ذلك الضرائب العقارية. وكذلك اقتصار الموازنة المحلية على النفقات الإدارية والتشغيلية، إذ إن السلطة المركزية تتولى تمويل وتنفيذ النفقات الاستثمارية المحلية.

ب- غياب تفعيل الصلاحيات المتاحة بالقانون: خوَّل القانون اختصاصات وصلاحيات عديدة ومتنوعة للمحليات سواء تقريرية أو إدارية أو مالية، ولكنها بقيت غير مفعلة في الواقع العملي.

ج- ضعف القدرات المؤسسية للمحليات: ترتب على الإشكاليات السابقة، انخفاض الأداء المؤسسي للمحليات، والذي تتجلى مظاهره في تعقد وطول الإجراءات الإدارية المتعلقة بتقديم الخدمات العامة، وضعف كفاءة توظيف الموارد البشرية والمالية على المستوى المحلي. ولقد أنتج كل ذلك درجات متزايدة من عدم الرضاء عن أداء الوحدات الإدارية وموظفيها. وهكذا، فإن هناك حاجة ملحة إلى إجراء إصلاح مؤسسي للأجهزة المحلية،

وذلك من خلال برامج واضحة لرفع قدراتها، مع إعادة النظر في أوضاع موظفي الخدمة المدنية بالمحليات، والقضاء على مشكلة تعدد ولاءات الموظف المحلي.

د- **ضعف مستويات المشاركة المجتمعية وغياب رضاء المواطنين**: تنخفض- إن لم نقل تغيب- المشاركة السياسية والتنموية للمجتمع المحلي؛ نظرًا لفقدان الثقة في قدرة الإدارة المحلية في تلبية رغبات المواطنين. ومن أمثلة ذلك، انفراد الجهاز التنفيذي بإعداد الخطط والموازنات، وخاصة الجزء الاستثماري بدون مشاركة من المجلس الشعبي المحلي والمجتمع. وقد انعكس كلُّ ذلك على انخفاض مستوى رضاء المواطن المحلي عن الخدمات العامة وعن الحكومة والدولة. وتتضح معالم ضعف المشاركة في ضعف المشاركة في الانتخابات المحلية؛ حيث ذهب البعض إلى القول بأنها لم تتجاوز ٥٪ من انتخابات المحليات لعام ٢٠٠٨[٢٢].

هـ- **ضعف أطر المساءلة والشفافية**: تتعدد الأجهزة الحكومية في المحليات بشكل كبير، كما تتباين تبعيتها الفنية والإدارية مركزيًّا ومحليًّا كما سبق الذكر، مما يؤدي إلى صعوبة التنسيق بين الجهات المختلفة، وتضخم الجهاز الإداري المحلي، وتعارض الاختصاصات والصلاحيات، الأمر الذي ترتب عليه شيوع المسئولية. وهكذا أصبحت السلطة المركزية هي المسئول الأول عن تقديم الخدمات العامة في المحليات، كما أضحت هي الجهة محل مساءلة المواطن المحلي، وبذلك طالت خطوط المساءلة، وقلت فعاليتها. ويضاف إلى ذلك انتشار الفساد بدرجة متفاوتة بين الوحدات المحلية؛ نظرًا لإعطاء سلطات واسعة لبعض الموظفين المحليين دون أن يلازم ذلك مستوى المسئولية على قدر السلطة الممنوحة له خاصة في الإدارات الهندسية.

و- **ضعف نظام التخطيط المحلي**: حيث عجز هذا النظام عن التعبير عن الاحتياجات الحقيقية للمواطنين، وعن أولويات التنمية المحلية، ووضع الخطط على هذا الأساس. الأمر الذي أدى إلى تشوه تنموي لصالح عاصمة الدولة مقارنة ببقية المحافظات، وعواصم المحافظات، مقارنة ببقية الوحدات المحلية بكل محافظة.

ز- **التقسيم الإداري للبلاد**: يعد التقسيم الإداري الحالي للجمهورية من بين المعوقات التي تعاني منها المحليات، إذ إنه يكرس التفاوت بين الوحدات المحلية، وغياب التكامل الاقتصادي والاجتماعي داخل كل وحدة. كما أن إنشاء أنظمة خاصة مثل المدن الصناعية

والمجتمعات العمرانية الجديدة؛ قد أسهم في تعقيد الأمور بدرجة أكبر. يتزامن كل ذلك مع غياب المعايير في إنشاء وحذف ودمج الوحدات المحلية، وخضوعها للإرادة المنفردة للسلطة المركزية رغم تطلبها موافقة المجلس الشعبي المختص والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة(٢٣).

رابعًا- بدائل السياسات المقترحة، والمقارنة بينها:

هناك ثلاثة بدائل مقترحة للتعامل مع إشكاليات النظام المحلي في مصر، هي:

البديل الأول- بقاء الوضع على ما هو عليه:

يقوم هذا البديل على ترك الأمور كما هي، مع إحداث تغييرات جزئية هنا وهناك بصورة اعتيادية- كما كان يتم في السنوات السابقة- لكن دون المساس بجوهر النظام المحلي ومكوناته. ولا شك أن هذا البديل قد يضمن نوعًا من استقرار الأوضاع القائمة، ومن ثم عدم إثارة الكثير من المشكلات الناتجة عن التغيير، وما يرتبط به من مقاومة، خاصةً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار طبيعة الفترة الانتقالية التي تمر بها البلاد. كما أن هذا البديل غير مكلف بالنسبة للدولة المصرية؛ حيث لا يضيف أية أعباء على الموازنة العامة للدولة والتي تعاني- أصلًا- من مشكلات حقيقية.

لكن في الحقيقة، فإن لهذا البديل العديد من المشكلات المترتبة عليه، إذ إنه يزيد من درجات عدم رضاء المواطنين عن الأجهزة الحكومية، وأداء تلك الأجهزة على المستوى المحلي؛ حيث إن المواطنين يحملون الكثير من الآمال المتعلقة بتحسن مستويات المعيشة في أعقاب ثورة ٢٥ يناير والانتخابات الرئاسية، وكذلك بل يأملون في تحقيق معدلات تنموية عالية، تدفع بالبلاد إلى مصاف الدول الكبرى من خلال عدد محدود من السنوات. وقد أكد على ذلك العديد من الوعود الانتخابية من قبل المرشحين للرئاسة. ولا شك أن ثورة التوقعات المتزايدة إن لم تترافق بتحسن ملموس في الأمور الحياتية العادية للمواطنين؛ فإن ذلك من شأنه التسبب في مزيد من الإحباطات، الأمر الذي من شأنه إطالة أمد المرحلة أو المراحل الانتقالية، أو دخول البلاد في مشكلات تزيد من الغموض والالتباس، وبالطبع فإن هذا البديل قد لقي رفضًا كبيرًا من جانب المشاركين في المجموعات البؤرية.

البديل الثاني- الإصلاح الجزئي:

سارت المناقشات في المجموعات البؤرية إلى إمكانية تطبيق هذا البديل، يتمثل هذا البديل في اتخاذ مجموعة من الإجراءات الإصلاحية الجزئية المتقطعة الصلة، التي يعتقد صانع القرار إنها سوف تحقق شيئًا إيجابيًّا في النهاية. ويمكن رصد مجموعة من القرارات التي من الممكن أن تتخذ في هذا الشأن، مثل:

– الإصلاح التشريعي، من خلال استصدار قانون جديد للإدارة المحلية، أو استصدار قوانين تتعامل مع قضايا محددة في الشأن المحلي مثل قانون انتخابات محلية، قانون التقسيم الإدارية للوحدات المحلية، قانون اللامركزية المالية، قانون الموظف المحلي أو غيرها.

– الاهتمام بالموظف المحلي، حيث يمثل الموظفون المحليون حوالي ٥٨٪ من إجمالي عدد الموظفين بالدولة، حيث تقوم الدولة بطلب رضائهم من خلال عديد من السياسات، مثل: تعيين المؤقتين بالإدارة المحلية، ورفع مرتباتهم، وزيادة المكافآت الممنوحة له بنسب معينة، وغير ذلك.

- وقد ينصب الإصلاح على المجالس الشعبية المحلية، فيتم- مثلًا- إصدار قانون خاص بالانتخابات المحلية، بحيث تُجرَى الانتخابات المحلية قبل إجراء الانتخابات البرلمانية، ومن ثم يبدأ المواطن المحلي في الالتفاف حول قضية معينة، وينشغل بالشأن الحلي.

- إصدار قرارات تتعلق بإصلاح القيادات المحلية التنفيذية، فيتم على سبيل المثال إجراء حركة محافظين تضم مجموعة من المحافظين التكنوقراط، والخبراء والمتخصصين مع تنظيم برنامج توجيهي مكثف لهم قبل إعلان الحركة، بحيث يتم إعدادهم لمدة أسبوعين، ومتى أصبحوا جاهزين يتم تعيينهم. وقد يتم- أيضًا- في ذات الإطار تدريب مجموعة من الشباب ليكونوا صفًّا ثان أو معاونين. في ذات السياق، من الممكن أن يتم الإعلان بشكل أوسع نطاقًا عما كان يحدث في الماضي عن الوظائف القيادية الشاغرة على المستوى المحلي من سكرتير عام، وسكرتير عام مساعد، ورئيس مركز، ورئيس مدينة، ورئيس حي، ورئيس قرية بشكل يضمن استقطاب الكفاءات خاصة من المدنيين، ويتم تدريبهم في فترة زمنية وجيزة، ويُدفع بهم إلى العمل الميداني بعد ذلك.

- قد يتم اتخاذ بعض القرارات الإدارية المتعلقة بالطلبات المتأخرة لترقية الوحدات المحلية (إنشاء بعض المراكز، ترقية وحدة محلية قروية لتصبح مدينة، أو قرية لتصبح وحدة محلية

قروية، أو ترقية نجع أو كفر أو عزبة ليصبح قرية تابعة، أو إنشاء حي بمدينة ما)، الأمر الذي من شأنه تحسين درجة استجابة الحكومة المركزية. وإن أثر ذلك على درجة التشوُّه الجغرافي التي يعاني منها التقسيم الإداري للجمهورية.

- وقد يتم اتخاذ قرار بزيادة المخصصات المالية للمحليات، وبالتالي منحها قدرة أكبر على العمل والتخطيط. فعلى سبيل المثال، يمكن منحها متحصلات الضريبة العقارية، والتي هي ضريبة محلية بالأساس، بدلًا من إعطاء المحليات فقط ٢٥ ٪ منها، وتشارك المحليات في المتحصلات المالية على المستوى المحلي حتى يكون لدى المحليات الدافعُ لتحصيل هذه الأموال، فلا يُعقل أن يتم تجميع ٨٥ ٪ من إيرادات الحكومة من المحليات، وتعتمد المحليات على الحكومة المركزية في ٨٥ ٪ من حجم إنفاقها.
- قد تأخذ القرارات صورة تطبيق اختباري أو تجريبي Pilot لبعض الإصلاحات في صورة مبادرات في قطاع أو أكثر، أو وحدة محلية أو أكثر.

ويتحقق عن هذا البديل عدة نتائج، أبرزها:

- تحسين صورة الحكومة لدى المواطن العادي.
- إعطاء مؤشرات على جدية الحكومة في طريق الإصلاح.
- استخلاص مجموعة من الدروس المستفادة من المبادرات المحلية، التي من الممكن أن تحدث في ظل مثل هذه التغيرات.
- قدرة أكبر على احتواء الآثار السلبية للقرارات، إن لم تحقق العائدَ منها.

لكن يعيب على هذا البديل ما يلي:

- عدم الاستدامة، وصعوبة قياس الأثر المترتب على هذه القرارات.
- التكلفة المادية المرتبطة بالتغييرات المذكورة، إذ يرتبط أكثر تلك القرارات بزيادة الأعباء الملقاة على الموازنة العامة للدولة، فلا يوجد تغيير بغير تكلفة.
- تصادم السياسات، الإصلاحات الجزئية غالبًا لا يؤخذ في اعتبارها الآثار السلبية لسياسات ما على السياسات الأخرى. فعلى سبيل المثال، تعيين الموظفين المحليين

المؤقتين، والذي شرعت بعض المحافظات في تثبيتهم ودفع رواتبهم من الصناديق الخاصة التي أوشكت في بعضها على النضوب؛ يرتبط بزيادة حجم الجهاز الإداري للدولة، الأمر الذي من شأنه التأثير على أداء هذا الجهاز، نظرًا لضخامته ومعاناته من مشكلة البطالة المقنعة، وكذلك الضغط الحادث على الموازنة العامة للدولة، مع التسليم بأمرين ربما يبدو بينهما تناقض ظاهري، وهما: ضعف رواتب وأجور الموظفين الحكوميين، وضخامة المخصص في الموازنة العامة للدولة على الباب الأول.

- الإصلاح الجزئي والسياسات المرتبطة به قد تصطدم بالأطر التشريعية والقانونية الحاكمة؛ حيث من الصعوبة بمكان إجراء تغييرات دون النظر إلى القيود التشريعية والقانونية الموجودة. ومن ثم، فإن أية قرارات قد تتعارض مع هذه القوانين قد لا تجد طريقها إلى النور. ومن ثم، يصبح الإصلاح التشريعي متطلبًا سابقًا على القيام باتخاذ تلك الإجراءات الإصلاحية في النظام المحلي، وإن بدا أن قانون الإدارة المحلية يسمح بذلك، خاصة في ضوء القاعدة القانونية القائلة بأن الخاص يقيد العام.

البديل الثالث: الإصلاح الشامل في إطار إستراتيجية واضحة:

في إطار هذا البديل، يتم وضع خطة إستراتيجية شاملة لإعادة النظر في النظام المحلي للبلاد، تغطي العديد من محاور الإصلاح، أهمها:

- الوضع الدستوري للإدارة المحلية.
- وضع معمارية/ أبنية جديدة للنظام المحلي.
- المجالس الشعبية المحلية.
- الأجهزة التنفيذية المحلية (المحافظ، القيادات التنفيذية المحلية).
- تقاسم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية على جميع المستويات.
- التمويل، والتخطيط المحلي.
- نظام المعلومات المحلية.
- نظام الحوكمة المحلية.

- نظام لبناء القدرات المحلية.
- الموظف المحلي.
- منظمات المجتمع المدني المحلي، والمواطن.

ولهذا البديل عدة جوانب قوة، تتمثل فيما يلي:

- ينظر هذا البديل إلى جميع الخطوات والإجراءات المتخذة من قبل صانع القرار في إطار أشمل وأعم، يقود ويوجه السياسة العامة للدولة في هذا الشأن.
- هذا البديل يقوم على التدرج والمرحلية، والبناء على ما هو قائم، والاستفادة من المؤسسات المحلية. ولكن مع إعادة توجيهها وهيكلتها عبر مراحل زمنية لا تؤدي إلى تغييرات حادة.
- الإصلاحات المترتبة على هذا البديل، من شأنها التأثير المباشر في حياة المواطنين على المستوى المحلي من ناحية، ومن ناحية أخرى تضمن استمرارية طبيعة الدولة المصرية البسيطة والموحدة.
- التنسيق والتكامل بين جميع مكونات هذا المحور تؤدي إلى الإسراع في نتائج التطبيق بحيث يلامس كلٌّ منها الآخر، ويؤثر إيجابيًّا في بقية المكونات.

لكن يعاب على هذا البديل ما يلي:

- التكلفة المالية نسبيًّا المرتبطة بهذا البديل، والحاجة الماسة إلى إجلاء إصلاحات جوهرية في بنية النظام المحلي؛ حيث تكلفة إقامة النظام الجديد وتنفيذ أنشطة بناء القدرات للعاملين بالمحليات وغيرها.
- الفترة الزمنية التي يتطلبها هذا البديل ليست بالقصيرة، حيث إنه يتضمن العديد من الإصلاحات التدريجية، والتي يقدرها البعض بـ ٥ إلى ١٠ سنوات، وقد تصل في رأي الباحث إلى ١٥ سنة.
- يتطلب هذا البديل إرادة سياسية قوية، تفرض نفسها على جميع الأجهزة الحكومية الأخرى، وتقلل من مقاومة التغيير حتى يؤتي التغييرُ المنشود ثمارَه، وهذا بالطبع يتطلب

حكومة مركزية قوية، ودولة ليست بالضعيفة، وحالة استقرار حتى تتضح معالم النظام المقترح على الأرض، وتؤتي أكلها.

وعلى الرغم من العيوب التي تحيط بهذا البديل ألا أن الباحث يدعي أن هذا هو البديل الأفضل، وذلك لعدة اعتبارات على النحو التالي:

- طبيعة التدهور الحادث في النظام المحلي الراهن في مصر، فأخذًا في الاعتبار ما آلت إليه الأوضاع المحلية والمشكلات المترتبة على هذا النظام؛ فإنه قد يكون من الجيد البدءُ في عملية إصلاح النظام المحلي برُمَّته عبر مراحل زمنية. ويمكن التعامل مع عدة مكونات أو محاور على التوازي، بما يؤدي إلى تقليص الفترة الزمنية التي يحتاجها تطبيق هذا النظام.

- شرعت الدولة المصرية منذ عدة سنوات في وضع أسس نظام جديد للتخطيط المحلي، وهناك خطوات تم اتخاذها فيما يتعلق ببناء شبكة من المدربين المحليين، ووضع نظام للتخطيط الإستراتيجي للمدن والقرى وغيرها. وبالتالي، يمكن القول بأن هناك ثمة جهود قد بُذلت عبر السنوات الماضية بوزارة التنمية المحلية، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، وهيئة التخطيط العمراني، وغيرها؛ يمكن الاستفادة منها، والبناء عليها دونما حاجة إلى البدء من نقطة الصفر.

- هناك رغبة قوية من الشركاء الدوليين والجهات التنموية الدولية في توفير التمويل اللازم لعملية إصلاح النظام المحلي سواء، من قِبَل منظمات دولية مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، أو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، أو من جهات تنموية حكومية مثل الوكالة الفرنسية للتعاون الدولي، وغيرها.

- هناك رغبة مجتمعية قوية في إجراء إصلاحات على المستوى المحلي، تجلت في المطالبات التي رفعت إبَّان ثورة الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١، وظهور العديد من المبادرات التي تعني بالشأن المحلي [٢٤]. وبالتالي، إذا ما تم مكاشفة ومصارحة المواطنين بإستراتيجية إصلاح النظام المحلي، وكانوا جزءًا فاعلًا فيها؛ فإن ذلك سوف يخلق مؤيدين لها مما يدعم فرصتها في التطبيق والنجاح.

خامسًا: مكونات البرنامج القومي لإصلاح المحليات:

سوف يتم التركيز هنا على مناقشة بعض مكونات برنامج الإصلاح، حيث إن كلاًّ منها تحتاج إلى دراسة متخصصة في حد ذاتها، وهذه المكونات هي:

١- إصلاح الوضع الدستوري للنظام المحلي:

قام الباحث في دراسة سابقة بمراجعة الوضع الدستوري للإدارة المحلية في مصر، بدءًا من دستور ١٩٢٣، ثم دستور ١٩٣٠، واللذين احتوَيَا على فصل خاص للإدارة المحلية تحت عنوان مجالس المديريات والبلديات، ثم بعد ذلك تم وضع الإدارة المحلية في باب السلطة التنفيذية، اعتبارًا من دستور عام ١٩٥٦، ثم دستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٧١. وعند إثارة هذا الموضوع، اتفق جميع الخبراء المشاركين إلا واحدًا على ضرورة إفراد باب، أو فصل مستقل للإدارة المحلية في مشروع الدستور، إلا واحدٍ فقط من المشاركين، والذي أكد على ضرورة بقاء الإدارة المحلية في باب السلطة التنفيذية؛ حتى يمَكنها من القيام بدورها. وفي محاولة اجتهادية من الباحث، تم تطوير عدد من الموضوعات التي يمكن أن يحتويها الجزء الخاص بالنظام المحلي في مشروع الدستور، وهي:

التقسيم الإداري للدولة والمستويات المحلية:

- تُقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات محلية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك على أن يحدد القانون على وجه الدقة معايير إنشاء هذه الوحدات والتغييرات التي قد تطرأ عليها والإجراءات اللازمة لذلك.

- تعتبر المحافظات هي وحدات المستوى المحلي الأعلى، والتي يتطلب إنشاؤها موافقة البرلمان بعد موافقة المجالس المحلية المنتخبة الخاصة بالوحدات الإدارية الواقعة في نطاق المحافظة التي سيتم إنشاؤها.

- المراكز والمدن الكبرى هي المستوى المحلي الأوسط، والبلديات العضوية والريفية (المدن والقرى)، هي المستوى المحلي الأدنى، وتنشأ بقرارات من المجلس المحلي للمحافظة المختصة، بعد أخذ رأي المجالس المحلية للوحدة المعينة.

- يتم تحديد التقسيم الجغرافي والحدود الإدارية المحلية وفقًا للقانون، على أن يتم عمل استفتاء عام؛ ليتم الحصول على موافقة المواطنين القاطنين في نطاق الوحدة أو الوحدات المحلية الخاضعة للتقسيم أولًا.

تنظيم المجالس المحلية المنتخبة:

- تعتبر المجالس المحلية المختلفة هي أعلى سلطة في المستويات المحلية المختلفة. يتم انتخاب أعضائها بصورة مباشرة من المواطنين عن طريق القائمة النسبية، ويحق للمواطنين غير المنتمين لأحزاب تكوين قوائم من المستقلين؛ ليخوضوا بها الانتخابات المحلية تحت إشراف قضائي كامل، على الوجه الذي يبينه القانون.
- تكون مدة المجالس المحلية المنتخبة أربع سنوات من تاريخ أول انعقاد لها، ويحدد القانون عدد الأعضاء المنتخبين بكل مجلس، وفقًا لتعداد السكان بالوحدات المحلية المختلفة.
- يحق للمجالس المحلية حلّ نفسها قبل انتهاء مدتها، كما يحق للمحافظ تقديم مشروع للبرلمان لحل المجالس المحلية على مستوى المحافظة، ويحق للمواطنين حل المجالس المحلية عن طريق الاستفتاء. كلٌّ ذلك على الوجه المُبيَّن في القانون.

تنظيم الأجهزة المحلية التنفيذية:

- الأجهزة التنفيذية المحلية تقوم بتنفيذ سياسات المجالس المحلية المختلفة، كلٌّ في مستواه، ويحدد القانون كيفية تكوين المجالس التنفيذية على المستوى المحلي، وشروط تولي الوظائف القيادية.
- للمجالس المحلية الحق في مساءلة الأجهزة التنفيذية بكافة المستويات المحلية، بالإضافة لسحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية، وذلك وفقًا لأحكام القانون.

توزيع الصلاحيات والاختصاصات والعلاقات:

- يحدد القانون الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها المحليات بالمستويات والوحدات المحلية المختلفة في مجالات المرافق والخدمات الأساسية اللازمة للمواطنين، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية المحلية من توفير المرافق، والخدمات المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها.

- للحكومة المركزية الحق في تفويض اختصاصاتها للوحدات المحلية المختلفة، مع ضمان توفير المخصصات المالية اللازمة لتنفيذها.

الاختصاصات المالية للمحليات:

- يكون لكل وحدة محلية خطة طويلة المدى، وخططٌ متوسطة المدى، تتفرع عنها خطط سنوية تتم على أساس المشاركة بما يستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم.
- يكون للوحدات المحلية اختصاصات مالية واضحة، ومصادر لتمويل مشروعاتها التنموية وخططها السنوية.
- يحق للمجالس المنتخبة وضع الموازنة الخاصة بها، وإدارة الموارد المالية المحلية المختلفة من ضرائب ورسوم محلية، وذلك وفقًا لما يحدده القانون.

المحافظ:

- يكون لكل محافظة محافظ يتم تعيينه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لفترة واحدة فقط، وفقًا للنظام السياسي للبلاد (رئيس الدولة في حالة النظام الرئاسي، رئيس الحكومة في حالة النظام البرلماني، ورئيس الدولة بعد موافقة البرلمان في حالة النظام المختلط، أو العكس) وفقًا للشروط والإجراءات المبينة بالقانون.
- يمارس المحافظ الدور الرقابي المالي والإداري على قانونية قرارات المجالس المحلية والوحدات التنفيذية في كل ما يتعلق بالأنشطة والاختصاصات المختلفة بكافة المستويات المحلية.
- يتولى المحافظ تنفيذ سياسات الدولة، وضمان وحدتها، وحفظ النظام والأمن، وحماية حقوق الإنسان، وضمان العدالة في توزيع الموارد العامة. وله في ذلك حق الاعتراض على الموازنات المحلية.

العاصمة:

- يتم تنظيم شئون عاصمة الدولة وفقًا لقانون خاص بها.

فض المنازعات:

- المحكمة الإدارية العليا هي المسئولة عن الفصل في المنازعات، التي تتسم بصيغة محلية وفقًا لما يحدده القانون.

٢- تصميم بنية النظام المحلي المقترحة:

فيما يتعلق بمستويات النظام المحلي، يمكن القول بأن مصر في حاجة إلى تبني نظام واضح للمستويات المحلية، الأمر الذي يعني وجود نوع من السلطات المحلية في كلٍّ منها، وتحول كلٍّ منها إلى وحدة موازية تظهر في الموازنة العامة للدولة. وتظهر مراجعة الأدبيات المتاحة في هذا الشأن؛ أن عملية تصميم النظام المحلي ومستوياته؛ عملية تخضع للتطوير والإصلاح بشكل مستمر. ولنأخذ على ذلك مثالين: الأول وهو جنوب أفريقيا، والتي قامت بعملية إعادة النظر في تقسيم وحداتها الإدارية Demarcation. وبدأت بمستويين، ثم دلت التجربة أنه في حالة الدولة ذات المساحات الأكبر، من الصعب تبني نظام محلي من مستويين فقط؛ وعليه شرعت الدولة في التحول نحو المستويات الثلاثة، بل إن البلديات ذاتها صُنفت إلى بلديات (أ)، وبلديات (ب)، وبلديات (ج)[٢٥].

ويمكن لمصر أن تستفيد من هذه التجربة؛ فالظروف في مصر تتشابه إلى حد بعيد؛ حيث أدى اتفاق بين الخبراء المشاركين في المجموعات المركزية، إلى ضرورة إعادة تقسيم جمهورية مصر العربية، مع الأخذ في الاعتبار ضرورة وضع المعايير اللازمة لذلك أولًا، وعدم الاعتماد فقط على عدد السكان. واتفق المشاركون- أيضًا- على ألا يترك أمر تحديد المحافظات في يد شخص واحد، كما كان الحال. كما أكدوا على ضرورة أن تكون هذه المعايير معلنَة ومعروفة، وأن تتدرج في القانون أو اللائحة التنفيذية على أقصى تقدير، لكن لا تترك في قرارات وزارية أو لمجالس المحافظين. كما يجب أن تخضع هذه المعايير للمراجعة الدورية. وعليه، يمكن القول إن النظام المحلي ذا المستويات الثلاثة هو الأفضل للحالة المصرية.

والتجربة الأخرى وهي تجربة الدانمارك وهي دولة صغيرة قامت بإجراء العديد من التغييرات على نظامها المحلي منذ عام ١٩٧٠، وكان آخر هذه التعديلات ما تم في عام ٢٠٠٧؛ حيث بدأت البلاد في تقليص عدد وحداتها المحلية، وإعادة النظر في اختصاصاتها حيث تقلص عدد الأقاليم من ١٠٨ إلى ١٠٦، ثم إلى ١٤، حتى وصلت إلى ٥ أقاليم فقط في عام ٢٠٠٧، كما تقلص عدد البلديات من ١٣٨٨ قبل عام ١٩٧٠ إلى ٢٧٥ خلال الفترة

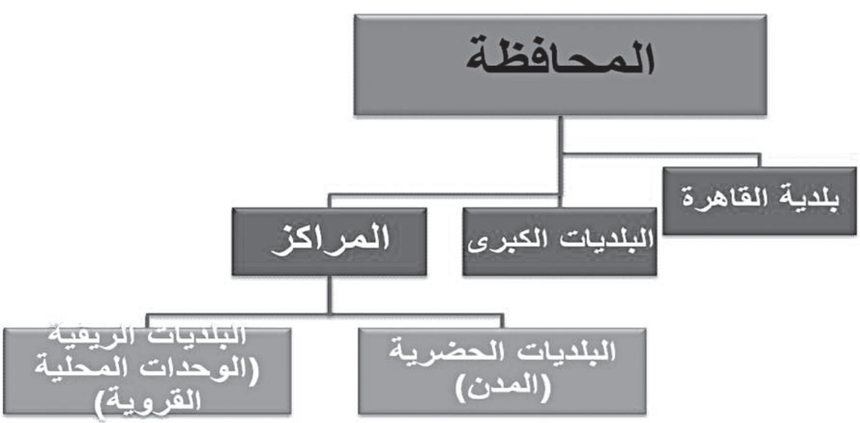
من ١٩٧٠ إلى ٢٠٠٦، ثم إلى ٩٨ منذ عام ١٩٧٠، وذلك في إطار من التدرج المعتمد على رؤية واضحة للتطوير[٢٦].

جدول رقم (٣): مستويات النظام المحلي في بعض دول العالم:

دول ذات مستوى محلي واحد	دول ذات مستويين محليين	دول ذات ثلاثة مستويات محلية
لاتفيا	بلغاريا	فرنسا
فنلندا	ألمانيا	أسبانيا
مقدونيا	هولندا	بولندا
صربيا	سلوفاكيا	رومانيا
كوسوفو	المجر	الهند
	الدانمارك	أستراليا
	السويد	تركيا
	النرويج	إيطاليا

المصدر: من إعداد الباحث، بالاعتماد على المصادر المتاحة عن كل دولة من دساتير وقوانين ودراسات ومواقع إلكترونية رسمية.

الشكل رقم (٣) مستويات النظام المحلي المقترحة في مصر



المصدر: من إعداد الباحث.

وتذهب الدراسة إلى أن اعتماد نظام محلي يضم ثلاثة مستويات، هو الأفضل للحالة المصرية، في ضوء الخبرة الدولية والأوضاع المحلية المتعلقة بعدد السكان ومساحة البلاد- كما هو موضح في الشكل رقم (٣)- على النحو التالي:

- المستوى المحلي الأول: ويضم المحافظات.
- المستوى المحلي الثاني: المراكز والبلديات الكبرى، وتكون القاهرة ذات وضع خاص تجمع بين اختصاصات المستويين.
- المستوى الثالث: وهو البلديات، ويضم بلديات حضرية (المدن)، وبلديات ريفية وهي الوحدات المحلية القروية.

جدير بالذكر، أن نقاشًا دار بين المشاركين في الحلقات النقاشية حول مدى الحاجة إلى مستوى المركز (خاصة في المجموعة الأولى)؛ ففي حين طالب بعضهم باستبقائه، طالبَ البعضُ الآخر بإلغائه؛ حيث يتم تقصير مسافة الاتصال بين البلديات والمستوى الأعلى للإدارة المحلية، وهو مستوى المحافظات، وكذلك توفير النفقات، حيث لا يوجد ديوان منفصل لرئاسة المركز عن رئاسة المدينة عاصمة المركز، الأمر الذي يحتاج وفقًا للمناقشات إلى تصحيح. لقد حاول الباحث إجراء مقابلات مع مسئولين حكوميين، تولوا إدارة الشئون المحلية- وقتئذ- سواء في المحافظات، أو في المدن والقرى (أي قبل عام ١٩٧٥؛ حيث لم يكن هناك مراكز كوحدات إدارية حتى ذلك التاريخ)، ولكن لم يتم التوصل إلى إحدى الخبرات المتاحة في هذا الشأن، وربما يرجع ذلك إلى طول الفترة الزمنية الفاصلة، والتي تزيد على ٣٧ سنة، وكل من تمت مقابلتهم في هذا الشأن كانوا في بدايات حياتهم المهنية. ووفقًا للأدبيات والتجارب الدولية في النظام المحلي، يمكن الاستغناء عن مستوى المركز في حالة وجود شرطين، هما:

- الأول: إعادة النظر في حجم المحافظات، وتصغير مساحتها من أجل تقليص المسافة بين مستوى المحافظات ومستوى البلديات.
- الثاني: إعطاء السلطات المحلية في البلديات المختلفة الحقّ في تشكيل تحالفات، والدخول في هيئات مشتركة؛ حيث إن المركز هو مستوى افتراضي، ويؤدي نفس الدور الذي تقوم به تلك التحالفات والهيئات الموجودة في كثير من نظم الحكم المحلي الأكثر تقدمًا، مثل: فرنسا، والدانمارك، وبولندا، وغيرها.

٣- إنشاء مكتب المحافظ:

مكتب المحافظ هو المؤسسة الرقابية المسئولة عن ضمان اتباع المؤسسات المحلية للسياسات العامة للدولة، وتنفيذ إستراتيجيات القطاعات المختلفة المحولة إلى المؤسسات المحلية، وكذلك تقديم الدعم الفني لتلك المؤسسات. وللمحافظ حق النقض لأية قرارات تمس السياسة العامة للدولة أو حفظ الأمن والنظام فيها.

وعليه، فوضع المحافظ في قمة الهرم الإداري في المحافظة، وكونه المسئول السياسي الوحيد عن أوضاع المحليات أمام الحكومة المركزية؛ يجعل عملية اختياره بالتعيين هي الممارسة الفُضْلى.

وفي أثناء المناقشات التي عقدت في إطار المجموعات البؤرية التي تم تنظيمها، كان هناك إجماع بين المشاركين من الخبراء والمتخصصين والممارسين للعمل المحلي؛ بضرورة أن يكون المحافظ مُعيَّنًا لا منتخبًا، وذلك لاعتبارات فنية تتعلق بتقاسم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحليات، وكذلك بالأوضاع الخاصة بالتركيبة المجتمعية في الريف، وفي المحافظات الصحراوية.

ويقترح لتفعيل مكتب المحافظ أن يتم تحويل الإدارات المركزية والعامة الخاصة بعمليات الرقابة والتفتيش، والمنتشرة- حاليًا- في عدة تقسيمات وظيفية في الهياكل التنظيمية للمحافظات والمراكز، وضمها إلى المؤسسات المقترحة، بحيث تصبح هناك جهة واحدة- فقط- مسئولة عن الرقابة والتفتيش، ومراجعة أعمال المؤسسات المحلية، والتنسيق مع المؤسسات المركزية، وكذلك يتم اقتراح أن يتولى المحافظ شئون المحافظة على الأمن في المحافظة، وحماية حقوق الإنسان، والتوازن التنموي. كما اتفق المشاركون على أن يلحق بمكتبه مكاتب شكاوى المواطنين، أو ما يُعرف باسم المفوض المحلي Local Ombudsman.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الحضور قد اقترح أن يطلق على رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة؛ مصطلح المحافظ، وأن يحمل ممثل الدولة (المحافظ) لقب وزير محلي.

٤- إنشاء السلطات المحلية:

يتطلب إصلاح النظام المحلي في مصر ضرورة القيام بتوفير عدة متطلبات، يأتي على رأسها إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للمؤسسات المركزية والمحلية، بما يضمن كفاءة

تلك المؤسسات في القيام بالمهام والاختصاصات، التي سوف تسند إليها أو تحدد لها. إن إعادة النظر في الهياكل التنظيمية على المستوى المحلي تستلزم مراجعة الأوضاع الراهنة لتلك المؤسسات؛ حيث تقضي عملية الإصلاح إنشاء المؤسسات التالية:

- إنشاء مكتب المحافظ كمؤسسة رقابة وتفتيش مركزية ودعم فني ورقابة قانونية توجد بالمحليات.
- إنشاء سلطة محلية على مستوى المحافظة.
- إنشاء سلطة محلية على مستوى المراكز والمدن الكبرى في المحافظات غير الحضرية، والإحياء في المحافظات الحضرية.
- إنشاء سلطة محلية في مرحلة لاحقة من عملية الإصلاح بالبلديات (المدن والوحدات المحلية القروية).

أ- السلطة المحلية للمحافظة:

تضم السلطة المحلية للمحافظة المجلسَ التنفيذي للمحافظة بقيادة مدير تنفيذي وهو رئيس المجلس التنفيذي (السكرتير العام حاليًا)، وتعمل في إطار من توجيه أولويات العمل المحلي من قبل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. ومن المخطط أن تضم السلطة المحلية للمحافظة- ليس فقط بعض التنظيمات الوظيفية التي توجد بديوان عام المحافظة وتخضع لإشراف السكرتير العام حاليًا- بل، ومديريات الخدمات التي من المقرر أن تنقل اختصاصاتها إلى المحليات بشكل حقيقي.

وهكذا، فإن مفهوم السلطة المحلية يعني الممثلين المنتخبين من الشعب أي أعضاء المجلس الشعبي المحلي المنتخب والمدير التنفيذي المعين، بالإضافة إلى مديري المديريات الخدمية والمصالح الحكومية العاملة على مستوى المحافظة.

وهنا يثور التساؤل: كيف يتم اختيار المدير التنفيذي للمحافظة؟

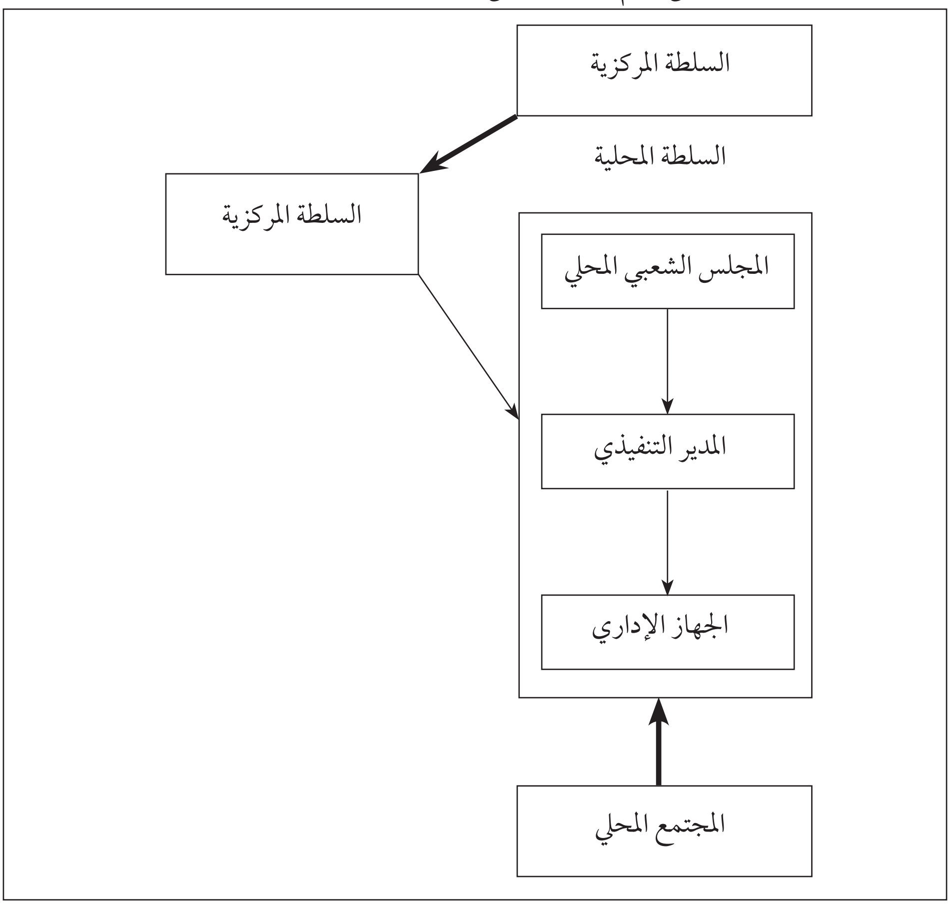
وفي الحقيقة، هناك أكثر من طريقة يمكن اختيار أحدها:

● الأولى: يصبح رئيس المجلس الشعبي المنتخب على مستوى المحافظة؛ هو المدير التنفيذي.

● الثانية: يقوم المجلس الشعبي المحلي المنتخب بتعيين مدير تنفيذي محترف لمدة عام أو أكثر، ويجري تقييم أداء هذا المدير، ويتم- بعد ذلك- تقرير مصيره بالتجديد أو الإعفاء.

● الثالثة: يقوم المجلس الشعبي المحلي في حالة خلوّ مدير تنفيذي؛ بطلب تعيين مدير تنفيذي من الوزير المسئول عن النظام المحلي في البلاد، ويقوم وزير الإدارة المحلية- الذي يجب أن يكون لديه بنك من القيادات المحلية من خريجي معهد الإدارة المحلية- بترشيح ثلاثة من القيادات المحلية، بعد ذلك يقوم المجلس الشعبي المحلي بعقد مقابلات وجلسات استماع لهؤلاء المرشحين، وينتهي بالتصويت لواحد منهم، ويصدر قرار من الوزير المختص بالنظام المحلي بتعيين هذا الشخص. وبالتالي، يصبح من حق المجلس الشعبي المحلي رقابة هذا الشخص ومسائلته، بل وعزله.

شكل رقم (٤) تشكيل السلطة المحلية المقترحة.



المصدر: إستراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧

ب - السلطة المحلية للمركز:

تضم السلطة المحلية على مستوى المراكز، المجلس التنفيذي للمركز بقيادة رئيس المجلس التنفيذي (رئيس المركز حاليًا)، والتي تعمل في إطار من توجيه أولويات العمل المحلي من قبل المجلس الشعبي المحلي للمركز. ومن المخطط أن تضم السلطة المحلية للمركز التقسيمات الوظيفية الموجودة في ديوان عام المركز، وإدارة الخدمات التي من المقرر أن تنقل اختصاصاتها إلى المحليات.

وفي هذا السياق- أيضًا- يقترح إنشاء سلطة محلية بالبلديات الكبرى (المدن الكبرى أو المدن ذات الأحياء بالمحافظات الريفية، وأن تعامل معاملة المراكز)، وكذلك الأحياء في المحافظات الحضرية.

ويستلزم التغيير- أيضًا- تمكين المجالس الشعبية المحلية من القيام بأدوارها، بحيث تصبح مسئولة عن إدارة التنمية المحلية، كلٌّ في مستواه (المحافظة والمركز)، وتوجيه العمل المحلي في إطار من العلاقات المؤسسية الواضحة مع الأجهزة التنفيذية المحلية، ومؤسسة التفتيش (مكتب المحافظ).

ج - السلطة المحلية للمدن والوحدات المحلية القروية (البلديات):

ويتم التفكير في إنشاء هذه السلطة في ضوء التطبيق العملي، لا سيما هناك جدل حول إلغاء مستوى المركز أو الإبقاء عليه. وفي حالة إلغائه، تصبح السلطة المحلية على مستوى الوحدات المحلية القروية والمدن؛ هي المستوى الأدنى للنظام المحلي في البلاد، أو مستوى البلديات- كما يطلق عليها في كثير من البلدان الأخرى-. وفي الحقيقة، تجدر الإشارة إلى أنه في حالة اختيار إلغاء مستوى المركز يجب أن يتم التفكير جديًّا في إعادة النظر في التقسيم الإداري للمحافظات، حتى لا تتسع المسافة بين الوحدات المحلية في المستوى الأدنى والمستوى المحلي الأعلى. كما أنه بقاء التقسيم الحالي سوف يخلق صعوبات تتعلق بقدرة المحافظات على إدارة شئونها المحلية بشكل فعالٍ وكفء.

٥- إصلاح المجالس الشعبية المحلية:

يتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية في مصر من خلال الأرقام الثابتة لكل وحدة محلية، في نفس المستوى كما سبقت الإشارة. وينبغي الإشارة هنا- في هذا الموضع- أن الدول الأخرى تعتمد على معيار عدد السكان في تشكيل مجالسها المحلية المنتخبة؛ حيث يكون عدد المجلس أقل حجمًا، بحيث يتمكن من الوظائف الملقاة على عاتقه، وصغر الحجم من الممكن أن يكون دالةً في تحسين نظام المكافآت أو بدلات الحضور. ويوضح الجدول التالي مقترحًا قابلًا للنقاش حول الأعداد التي يمكن تطبيقها في حالة اعتماد عدد السكان كمعيار في تشكيل المجالس الشعبية المحلية. ولقد قام الباحث بتطوير هذا المقترح في ضوء الخبرات الدولية من ناحية، وأعداد سكان جمهورية مصر العربية في عام ٢٠٠٦ وتقديرات السنوات التالية، حيث شكَّلت أعداد السكان في بعض المناطق- لا سيما الريفية والصحراوية- عاملًا حاسمًا في نقطة البداية، في أعداد ممثلي الوحدات المحلية في المستوى الأدنى.

جدول رقم (٤)

مقترح تشكيل أعضاء المجالس الشعبية المحلية في المستويات المختلفة، وفقًا لعدد السكان.

عدد السكان	الوحدة المحلية القروية	المدينة	الحي	المركز/ المدينة الكبيرة	المحافظة
حتى ٢٥,٠٠٠ نسمة	٩		٩		
من ٢٥,٠٠١ - ٥٠,٠٠٠	١١		١١		
من ٥٠,٠٠١ - ٧٥,٠٠٠	١٥	١٥	١٥		
من ٧٥,٠٠١ - ١٠٠,٠٠٠	١٩	١٩	١٩		
من ١٠٠,٠٠١ - ٢٠٠,٠٠٠	٢٣	٢٣	٢٣	٢٣	
من ٢٠٠,٠٠١ - ٣٠٠,٠٠٠	٢٧	٢٧	٢٧	٢٧	٢٧
من ٣٠٠,٠٠١ - ٤٠٠,٠٠٠		٣١	٣١	٣١	٣١
من ٤٠٠,٠٠١ - ٥٠٠,٠٠٠		٣٩	٣٩	٣٩	٣٩
أكثر من ٥٠٠,٠٠٠		كل ١٠٠,٠٠٠ زيادة يمثل عضو واحد			

المصدر: من إعداد الباحث.

وأجمع المشاركون في اللقاءات البؤرية على أنه يجب تخفيض سن الترشح للانتخابات المحلية إلى ٢٢ سنة بدلًا من ٢٥ سنة، بل إن الباحث يجد نفسه يتفق مع ما وصلت إليه الدول ذات النظم المحلية الأكثر تقدمًا (فرنسا، والدانمارك، وغيرها)، حيث سن الانتخاب وسن الترشح للمجالس المنتخبة واحدٌ، وهو ١٨ سنة. ومن ثم، فالباحث يقترح أن يكون سن الترشح للانتخابات المحلية ١٨ سنة. وليست العبرة بممارسة الحق، بل بوجوده وإتاحته.

وبالنسبة للتصعيد من بين المنتخبين من المجالس الشعبية، الأدنى إلى الأعلى، فقد يطعن بعدم دستورية تشكيل المجالس الشعبية من خلال التصعيد من بين المنتخبين من المجالس الشعبية، الأدنى إلى الأعلى. لذا؛ يقترح الاستمرار في النظام الحالي القائم على الانتخاب الحر المباشر.

وفيما يتعلق بالنظام الانتخابي، فقد يرى تطبيق نظام القوائم الانتخابية- مع ضرورة التأكد من مدى دستورية ذلك في ضوء مشروع الدستور- ومنح المستقلين الحق في تكوين قوائم انتخابية. وقد ذهب أحد الخبراء المشاركين إلى ضرورة ألّا يكون العمل المحلي معتمدًا على الأحزاب. ومن ناحية أخرى، لابد من القيام بدراسة وتقييم أوضاع المجالس الشعبية المحلية مؤسسيًّا في البداية؛ للتعرف على ما لديها من إمكانيات، إذ أن بعضها يفتقر حتى إلى وجود مقر للمجلس.

ويرتبط إصلاح المجالس الشعبية المحلية بإصلاح وضع موازنات تلك المجالس الشعبية وموظفيها، بحيث يكون لها جزءٌ خاص بها في الموازنة العامة للدولة، ولا تكون مخصصاتها جزءًا من موازنة ديوان عام المحافظة، حتى يتم تمكين تلك المجالس من الموازنات المحلية، والموظفين المحليين، كلٌّ في مستواه. كما يجب- أيضًا- تصميم برامج تدريب وبناء قدرات قوية ومكثفة للأعضاء، حتى يستطيعوا تأدية الأدوار الجديدة التي من الممكن أن تمنح لهم.

٦- تقاسم وتشارك الاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية:

هناك العديد من المبادئ التي يمكن الاسترشاد بها عند تطبيق تقاسم الصلاحيات، أو الاختصاصات، أو المهام، أو الوظائف، أو الصلاحيات والمسئوليات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، نوجزها في التالي:

أ- قائمة ستجلر (Stigler)، والمنشورة في عام ١٩٥٧، التي حدد فيها مبدأين لإقرار مبدأ ولاية الاختصاص أو السلطة الولائية (أي من له ولاية على ماذا؟)[٢٧]:

- كلما تكون الحكومة المنتخبة أقرب للمواطن؛ كلما كانت تعمل بشكل أفضل.
- ينبغي أن يكون للمواطنين القدرة على التصويت؛ لتحديد كمية ونوعية الخدمات التي يرغبون فيها.

ويمكن استخلاص من هذين المبدأين أن اتخاذ القرار يجب أن يكون في أدنى مستوى للحكومة، وذلك تفعيلًا لمبدأ كفاءة استخدام المال العام. وعليه، فإن الحجم الأمثل للاختصاصات الولائية يختلف؛ وفقًا للعديد من العوامل، منها: وفورات الحجم، والآثار غير المباشرة، وغير المقصودة للمنافع والتكاليف.

ب- مبدأ التكافؤ المالي (Fiscal Equivalency) والذي نجم عن أدبيات نظريات الخيار العام Public Choice، فقد أشار أولسن (Olson) في عام ١٩٦٩ إلى أن هناك ثمة تداخل بين الاختصاصات السياسية، وبين منطقة المنافع بما يؤدي إلى غلبة ظاهرة التوصيل المجاني أو المنتفع أو المستفيد بالمجان، وهنا تتعادل المنفعة الحدية مع التكلفة الحدية. وعليه، فإن التعادل بين الاختصاصات السياسية ومنطقة المنافع هو ما يطلق عليه مبدأ التكافؤ المالي، الأمر الذي يتطلب اختصاصات منفصلة لكل خدمة عامة[٢٨].

ج - **مبدأ المراسلات،** وقد تم تطويره بواسطة أوتس في عام ١٩٧٢، حيث يؤكد المبدأ على أن تحديد ماهية الخدمات العامة التي يقوم بها كل مستوى من مستويات الحكومة، يتوقف على تحديد وتعريف من هم المستهدفون بهذه الخدمات. وبالطبع، فإنه يتم إعمال هذا المبدأ في حالة وجود قدر كبير من التداخل في أحد الوظائف أو الأنشطة أو الخدمات. وقد قام كل من فيري وأيشينبيرجر في أعوام ١٩٩٥، ١٩٩٦، ١٩٩٩ بتحديد السلطة الولائية المتنافسة والمتداخلة والوظيفية، قائلين بأن الولاية على الاختصاص يمكن تحديدها عبر خطوط الوظائف المتداخلة جغرافيًّا، ويحق للمواطنين وللمجتمعات أن تختار بين السلطات الولائية المتنافسة. ويستطيع هؤلاء أن يعبروا عن اختياراتهم من خلال المبادرات والاستفتاءات. وبالطبع، صاحبُ الولاية أو السلطة الولائية له الحق في استخدام سلطته،

وفرض الضرائب من أجل القيام بالمهام المطلوبة منه. وهناك بعض النماذج التي تتبع هذا المبدأ، مثل: مدارس المجتمع في الكانتون السويسري في زيورخ، وبعض المقاطعات في أمريكا الشمالية[٢٩].

د- **نظرية اللامركزية**، والتي طورها أوتس في عام ١٩٧٣ (٣٠)، حيث أشار إلى أنه ينبغي تقديم كل الخدمات العامة بواسطة من له سيطرة على المنطقة الجغرافية، التي من شأنها احتواء الخدمات التي توفرها، وكذلك التكاليف التي تستلزمها، ومرجع ذلك في رأيه هو:

- الحكومات المحلية هي التي تفهم احتياجات ورغبات المواطنين.
- اتخاذ القرارات- محليًّا- يجعلها أكثر استجابة للمواطنين المستهدفين بخدماتها، الأمر الذي يؤدي إلى كفاءة في استخدام العام، خاصة إذا كان تمويل هذه الخدمات يتم لا مركزيًّا أيضًا.
- يتم التخلص من المستويات غير الضرورية.
- يتم تعزيز الابتكار والإبداع والتنافس فيما بين السلطات الولائية.

وعليه، يمكن القول بأن النظام اللامركزي المثالي يضمن توفير توليفة من الخدمات العامة، تختلف من منطقة لأخرى، بما يتفق وتفضيلات الناخبين، وفي ذات الوقت توفر حافزًا لكفاءة توفير تلك الخدمات. بالطبع، قد تكون هناك حاجة إلى قدر من السيطرة المركزية أو المنح التعويضية من الحكومة المركزية؛ للتمكين من تقديم الخدمات العامة محليًّا خاصة في حالة الخارجانيات أو الخارجيات Externalities ووفورات الحجم والتكاليف الإدارية. مرة أخرى، فإنه يتم اللجوء إلى هذه النظرية في حالة وجود قدر كبير من التداخل في الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحليات، أو في حالة سيطرة الأولى، وعدم تفعيل دور الثانية، وتدني مستوى الخدمات العامة.

سادسًا: إدارة البرنامج القومي لإصلاح المحليات

يتطلب تطبيق البرنامج القومي إنشاء ثلاثة مستويات من المسئولية: السياسة العامة لبرنامج إصلاح المحليات، تنفيذ البرنامج، وأخيرًا تطبيق البرنامج.

وتشير السياسات العامة لبرنامج إصلاح النظام المحلي إلى: (أ) التكليف بإعداد وإصدار التوجيهات والتصديق على تصميم البرنامج. (ب) اعتماد خطة العمل السنوية التي تقوم بإعدادها أجهزة تنفيذ وتطبيق البرنامج. (ج) تقييم نتائج البرنامج، وأخيرًا (د) التصديق رسميًّا على كل نتائج البرنامج، وهي- بالطبع- تتسم بكونها قانونية وذات علاقة بسياسة البرنامج.

وتقع مسئولية وضع السياسات العامة لبرنامج اللامركزية على عاتق لجنة وزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء، يطلق عليها "اللجنة القومية لإصلاح المحليات"، يصدر بإنشائها قرار جمهوري، يحدد تكوينها واختصاصاتها، وهيكلها التنظيمي (بما فيها تكوين أمانة فنية دائمة تتبع رئيس مجلس الوزراء) وإجراءات تشغيلها، وقد يكون من الأفضل أن يتم إنشاء وزارة للإصلاح في مصر على غرار تلك الموجودة في بعض الدول الأخرى، مثل: فرنسا، وبلغاريا، وغيرها.

ويشير تنفيذ البرنامج إلى مسئوليات عدة من قبيل: (أ) التكليف بتصميم البرنامج. (ب) التخطيط والإشراف على تطبيق البرنامج كاملًا، وإبرام اتفاقيات لتطبيق مكونات البرنامج المختلفة مع الأجهزة والجهات المعنية على مستوى الوزارات المركزية، والمحافظين، ومجالس المراكز، وأي كيانات أخرى لها دور في تطبيق البرنامج. (ج) توجيه الموارد المتاحة فنيًّا وماليًّا (الوطنية والخارجية)؛ لتنفيذ البرنامج إلى الجهات المنفذة له من خلال آليات ملائمة. (د) متابعة وإعداد التقارير حول جميع الأمور المالية والجوهرية، التي تتعلق بسير عمليات البرنامج، ورفعها إلى «اللجنة القومية لإصلاح المحليات».

وتسند مسئولية تنفيذ البرنامج إلى الأمانة الفنية الدائمة التابعة للجنة القومية لإصلاح المحليات.

ويشير تطبيق البرنامج إلى مسئولية التحقيق الفعلي لنتائج/ مخرجات البرنامج، والتي تتضمن: (أ) تطوير أطر السياسة العامة للبرنامج، والأطر التشريعية والتنظيمية. (ب) تطوير الإطار المؤسسي لتحسين منظومة إدارة عملية التنمية المحلية. (ج) الاستثمار في مشروعات وبرامج التنمية المحلية.

وتقع مسئوليات تطبيق البرنامج على عاتق عدة أجهزة، تتضمن: (أ) فرق عمل/ لجان مؤقتة تشكلها «اللجنة القومية لإصلاح المحليات»؛ بغرض تطوير سياسات إصلاح النظام المحلي، والأطر القانونية والتنظيمية. (ب) الوزارات والهيئات الحكومية المركزية الأخرى. (ج) المحافظين وفروع الوزارات بالمحافظات (المديريات). (د) المجالس الشعبية المحلية، وأجهزتها القيادية والتنفيذية، (٥) أي كيانات أخرى تقوم الأمانة الفنية الدائمة للجنة القومية لإصلاح المحليات باستحداثها.

شكل رقم (٥): إدارة برنامج إصلاح المحليات في مصر.



المصدر: من إعداد الباحث.

خاتمة:

يعتبر إصلاح المحليات هو نقطة الانطلاق الأولى في إعادة بناء الدولة المصرية في فترة ما بعد ثورة ٢٥ يناير، التي توفر فرصة ذهبية للدولة المصرية؛ لإعادة النظر، ليس في النظام المحلي في مصر فحسب، بل وفي مستقبل الدولة المصرية نفسها. إن نقطة البدء هي إصلاح الوضع الدستوري للنظام المحلي، وإفراد جزء خاص في مشروع الدستور، على أن يتم تغطية النقاط التي تم إثارتها خاصة ما يتعلق بالمحافظ، وتوزيع الاختصاصات، وتزويد السلطات المحلية باختصاصات أصيلة من خلال النقل، وليس التفويض، واقتصار التفويض على الاختصاصات التي ستبقي الحكومة المركزية في حالة رغبتها الاستعانة بالسلطات المحلية في تنفيذها، فهنا يتم تفويض الاختصاص المركزي بالأموال اللازمة له؛ حيث لا اختصاصات بدون تمويل. من ناحية أخرى، لابد من التأكيد على أهمية الإرادة السياسية في تطبيق الإصلاحات المطلوبة على النظام المحلي، وأن يترافق ذلك بنظام معلومات محلية جديد، وبناء القدرات المؤسسية والبشرية للمحليات.

الهوامش:

(١) د.صالح عبد الرحمن أحمد «بناء قدرات الكوادر المحلية كمدخل لتعزيز اللامركزية» في د. علي الصاوي (محرر)، اللامركزية في مصر، أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات، والذي عقد بالقاهرة خلال الفترة من ٢٥ إلى ٢٦ يونيو ٢٠٠٨، ص ص ٤٣٠ – ٤٥٦.

(2) Fox، William & Ghanim، El Sayed, **Decentralization in Egypt: The First Steps Have been Taken**, (Cairo: UNDP- Egypt, August, 1998), pp.2 -4.

(٣) د. علي الصاوي، الغموض المقصود: نظرة المشرع إلى الحكم المحلي بالتطبيق على الحالة المصرية، متاح على الشبكة الدولية للمعلومات على الرابط الخاص بالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة:

http://www.undp-progar.org/arabic/govemance/localgov.asp

تم الدخول عليه في ١ أبريل ٢٠١٠.

(٤) شارك في الجلسة الأولى، عدد ١٠ مشاركين من الخبراء، والمتخصصين في الإدارة المحلية، منهم: السيد الأستاذ الدكتور/ السيد عبد المطلب غانم، والسيد الأستاذ/ صلاح حلمي، والسيد الأستاذ الدكتور/ بهاء فكري، والسيد الأستاذ عبد الباسط شلبي، والسيد الأستاذ/ جلال فوزي، والسيد الأستاذ/ حمدي حنضل. وفي الجلسة الثانية، شارك عشر خبراء- أيضًا- منهم الأستاذة الدكتورة/ منال متولي، والسيدة الأستاذة/ إيمان الزهيري، والسيد الأستاذ/ محمد عبد الفتاح، والسيد الأستاذ/ محمد رفعت، والسيد الأستاذ الدكتور/ علي مسعود، والسيد الدكتور/ محمد ندا، والسيد الأستاذ/ مجدي مصطفى، والسيد الأستاذ/ محمد السيد. وفي الجلسة الثالثة، شارك ثماني خبراء، منهم: السيد الأستاذ الدكتور/ طارق الحصري، والسيد المستشار/ عيد البيومي، والسيد المستشار/ عبد الغفار سليمان.

(5) Shah، Anwar, "A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible and Accountable Local Governance", in Anwar Shah, (ed.), Local Governance in Industrial Countries, (Washington, D.C.: The World Bank، 2006), pp. 2 – 3.

(٦) د. صالح عبد الرحمن أحمد، دليل تدريبي حول الإدارة المحلية في مصر، (القاهرة: مركز القاهرة للتنمية البشرية، ٢٠١٢) ص ص ٥ – ٧.

(٧) د. محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف، ورقة مقدمة إلى مؤتمر نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة- سلطنة عمان، خلال الفترة من ١٨ – ٢٠ أغسطس ٢٠٠٣، ص ص ٨ – ٩.

(8) Shah, Anwar, Op.Cit. pp.1 – 2.

(9)Jean –Paul Faguet, Governance from Below, A Theory of Local Government with Two Empirical Tests, London School of Economics, LSE – STICERD Political Economy and Public Policy Series, September, 2005، p.7.

(١٠) د. صالح عبد الرحمن أحمد، إيناس موسى، الإدارة المحلية في دساتير مصر والعالم: مصر، (وزارة الدولة للتنمية المحلية، وحدة دعم اللامركزية، ٢٠١١.

(١١) قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، مادة (١)، اللائحة التنفيذية للقانون والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩، مادة (١).

(١٢) ضوابط ومعايير إنشاء القرى صدرت بقرار من رئيس مجلس الوزراء عام ٢٠٠٣، والأسس والمعايير اللازمة لإنشاء الوحدات المحلية القروية، أقرها مجلس المحافظين بجلسته بتاريخ ٢٧ مايو ١٩٨٢، وصدر بها الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ١٩٩٣ لوزير الإدارة المحلية، وأسس ومعايير تحويل القرى إلى مدن، أقرها مجلس المحافظين في جلسته بتاريخ ٢٥ مايو ١٩٨٢، أيضًا وردت الإشارة إلى أصحاب الاختصاص في إنشاء ودمج وتعديل الوحدات المحلية في المادة الأولى من القانون، ومن لائحته التنفيذية.

(١٣) قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، المواد ٢٥ (المحافظ)، ٤٤ (رئيس المركز)، ٥٥ (رئيس المدينة)، ٦٣ (رئيس الحي)، ٧٢ (رئيس القرية).

(١٤) قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، المواد ٣٢ – ٣٣ (المجلس التنفيذي للمحافظة)، ٤٥ – ٤٦ (المجلس التنفيذي للمركز)، ٥٦ – ٥٧ (المجلس التنفيذي للمدينة)، ٦٤ – ٦٥ (المجلس التنفيذي للحي)، ٧٣ – ٧٤ (المجلس التنفيذي للقرية).

(١٥) قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، المواد ١٠ – ١١ (المجلس الشعبي المحلي للمحافظة)، ٣٩ – ٤٠ (المجلس الشعبي المحلي للمركز)، ٤٧ – ٤٨ (المجلس الشعبي المحلي للمدينة)، ٥٩ – ٦٠ (المجلس الشعبي المحلي للحي)، ٦٦ – ٦٧ (المجلس الشعبي المحلي للقرية).

(١٦) وفقًا لقانون الإدارة المحلية؛ تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية، يضم كل منها محافظة أو أكثر، ويكون لكل إقليم عاصمة، وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية (م٧). ولقد تشكلت في مصر ٨ أقاليم اقتصادية، ثم أصبحت ٧ أقاليم بعد ضم إقليم مطروح إلى إقليم الإسكندرية، والأقاليم الاقتصادية السبعة من شمال البلاد إلى جنوبها، هي:

- إقليم الإسكندرية وعاصمته مدينة الإسكندرية، ويضم محافظات: الإسكندرية، ومطروح، والبحيرة.
- إقليم الدلتا وعاصمته مدينة طنطا، ويضم محافظات: دمياط، والدقهلية، وكفر الشيخ، والغربية، والمنوفية.
- إقليم القاهرة الكبرى وعاصمته مدينة القاهرة، ويضم محافظات: القاهرة، والجيزة، والقليوبية.
- إقليم قناة السويس وعاصمته مدينة الإسماعيلية، ويضم محافظات: الإسماعيلية، وبورسعيد، والسويس، والشرقية، وشمال سيناء، وجنوب سيناء، والجزء الشمالي من البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس.
- إقليم شمال الصعيد وعاصمته مدينة الفيوم، ويضم محافظات: الفيوم، وبني سويف، والمنيا، وجزء من شمال محافظة البحر الأحمر وهو المتاخم لمحافظتي بني سويف والمنيا.
- إقليم أسيوط وعاصمته مدينة أسيوط، ويضم محافظتي: أسيوط، والوادي الجديد.
- إقليم جنوب الصعيد وعاصمته مدينة أسوان، ويضم محافظات: سوهاج، وقنا، والأقصر، وأسوان، والجزء الجنوبي من محافظة البحر الأحمر.

(١٧) ذهب بعض المشاركين في المجموعة الأولى إلى أنه اجتمع مرة أو لم يجتمع، وأكد الأستاذ عبدالباسط شلبي وكيل أول وزارة التنمية المحلية سابقًا، بأن المجلس تشكل في عهد الرئيس السادات، فاجتمع أول مرة في اجتماع احتفالي، ثم اجتمع مرة أخرى، ومرة ثالثة. وكلها اجتماعات شكلية بالدرجة الأولى. وتجدر الإشارة إلى أن مجلس المحافظين هو الذي يعقد اجتماعات دورية على الرغم من أنه لم ينص عليه في القانون، على العكس من المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

(١٨) تتمثل هذه المدن في: دمياط الجديدة، برج العرب الجديدة، العاشر من رمضان، الصالحية الجديدة، بدر، العبور، الشروق، القاهرة الجديدة، ١٥ مايو، شمال خليج السويس، السادس من أكتوبر، السادات، النوبارية الجديدة، الشيخ زايد، الفيوم الجديدة، بني سويف الجديدة، المنيا الجديدة، أسيوط الجديدة، أخميم الجديدة، سوهاج الجديدة، قنا الجديدة، طيبة الجديدة، أسوان الجديدة، موقع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، متاح على الشبكة الدولية للمعلومات على الرابط:

www.urban-comm.gov.eg/cities.asp

تم الدخول على الموقع في ١ سبتمبر ٢٠١٢.

(١٩) نشير في هذا الصدد إلى منشور وزير المالية رقم (٨) الصادر في عام ٢٠١٢، والخاص بفرض ٢٠ ٪ على الصناديق والحسابات الخاصة.

(٢٠) جمهورية مصر العربية، وزارة الدولة للتنمية المحلية، وحدة دعم اللامركزية، استراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية، وثيقة غير منشورة (القاهرة: ٢٠٠٨).

(٢١) د. صالح عبد الرحمن أحمد، إيناس موسى، مرجع سبق ذكره.

(٢٢) د. صالح عبد الرحمن، «المشاركة السياسية للشباب في ضوء نتائج الانتخابات المحلية ٢٠٠٨»، في د. نورهان الشيخ، د. صالح عبد الرحمن أحمد، المشاركة السياسية للشباب في ضوء نتائج الانتخابات المحلية ٢٠٠٨، (القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، وحدة دراسات الشباب وإعداد القيادة، ٢٠٠٨).

(٢٣) أحمد عزيز مصطفى، وآخرون، اقترابات إعادة هيكلة نظام الإدارة المحلية في مصر: المستويات وحدود الوحدات، (القاهرة: مبادرة اللامركزية المصرية، يناير ٢٠٠٩)، ص ص ٢٧ – ٣٠.

(٢٤) نذكر منها على سبيل المثال المؤتمر المصري للنهوض، والذي قدمت هذه الورقة، وملتقى المشاركة والارتباط، وحركة محليات وغيرها.

(25) Heymans، Chris, «Local Government Organization and Finance: South Africa», in Anwar Shah, Local Governance in Developing Countries, (Washington, D.C.: the World Bank, 2006), pp.5963-.

(٢٦) مقابلة مع الأستاذ هولجر بينيت، خبير الحكم المحلي واللامركزية الدنماركي، في يوم ٥ سبتمبر ٢٠١٢، وقد أوضح أن التحول في مصر نحو نظام محلي فعال يحتاج على الأقل من ٥ إلى ١٠ سنوات.

(27) Shah, Anwar Y Shah, Sana, "The Vision of Local Governance and Evolving Roles of Local Government", in Anwar Shah (ed.), Local Governance in Developing Countries, Public Sector Governance and Accountability Series, (Washington، D.C: The World Bank, 2006), p.3.

(28) Olson, Mancur, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", American Economic Review, 59 (2): 479 – 87, 1969.

(29) Frey, Bruno،and Reiner Eichenberger, "Competition among Jurisdictions: The Idea FOCJ." In Luder Gerken (ed.), Competition among Jurisdictions, (London: Macmillan، 1995). Pp.209 – 229.

Frey, Bruno, and Reiner Eichenberger,"FOCJ: Competitive Governments for Europe.", International Review of Law and Economics 16, 315 – 27, 1996.

Frey، Bruno, and Reiner Eichenberger, The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions. (Cheltenham، U.K, and Northampton, MA: Edward Elgar, 1999).

(30) Oates, Wallace, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property jValues: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis". Journal of Political Economy 77: 957 – 71, 1969.

Oates, Wallace, Fiscal Federalism, (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), p.55

مبادرة ملتقى المشاركة والارتباط

يعرضها/ أ. عمرو سيد إسماعيل

يعتبر الملتقى مجموعة من الشباب، تعمل في منطقة شرق القاهرة على تمكين المواطن العادي، وضمان مشاركتهم في صنع القرارات، بكافة مستوياتها المحلية والسياسية والقانونية.. الخ.

كيفية العمل

يحاكي الملتقى اللجان النوعية لدى مجلس الشعب، بالإضافة إلى عمل لجان موازية، تضم مواطنين متخصصين، فلجنة الصحة تضم أطباء، وهكذا في جميع اللجان. ويحاول الملتقى توسيع دائرة الاتصال بالمواطنين والتفاعل مع مشكلات الحياة اليومية، عن طريق عقد الندوات ومجموعات صنع الأفكار، واستطلاعات الرأي، ومحاولة وضع الحلول لتلك المشكلات.

وتوجد بالملتقى لجنة للتواصل مع مؤسسات الدولة؛ لعرض الحلول المقترحة عليها، بدايةً من الحي حتى رئيس الجمهورية. وقد تفاعل الملتقى مع عدة قضايا وملفات، فبسبب نقص المعلومات؛ تم إعداد مقترح بقانون لإتاحة المعلومات، وتم عرضه على نواب مجلس الشعب.

وبالنسبة لإصلاح المحليات، اقترح الملتقى فكرة الاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية خلال مدى زمني معين، من خلال إجراءات محددة تتضمن منح المحليات صلاحيات مالية وإدارية.

وتشمل المنظومة عدة محاور، أهمها:

أولًا: المحور الدستوري:

اقترح الملتقى تضمين الدستور فصلًا إضافيًّا عن الحكم المحلي ضمن الباب الخامس من الدستور، يتم فيها عرض تفاصيل منظومة الحكم المحلي، والتأكيد على سلطاتها وأحقيتها ومشاركتها في حكم البلاد، بالإضافة لتركيز النص على لا مركزية الحكم المحلي في اتخاذ القرارات المالية والإدارية ، وانتخاب المجالس المحلية لفترة زمنية محددة، والتحول من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية خلال أجل زمني معين.

ثانيًا: المحور القانوني:

لابد من إطار قانوني جديد يحقق المشاركة الشعبية في نظام الحكم، على أن يتضمن هذا الإطار تحديد أسس ومعايير تشكيل المجالس المحلية المختلفة مع مراعاة الظروف الطبيعية والجغرافية لكل منطقة، وتحديد مستويات الحكم المحلي، وصلاحيات ومسؤوليات كل منها، واعتماد نمط معين للانتخابات، وكيفية الإشراف عليها، ومواصفات المرشحين العامة والخاصة، وتحصين المجالس من التدخل في شئونها أو حلها.

ثالثًا: المحور التنظيمي:

اقترح مشروع الملتقى في هذا المحور ثلاثة مستويات: هي: المستوى الأعلى المتعلق بالمحافظات، والمستوى الأوسط المرتبط بالمدن الكبرى أو المراكز، والمستوى الأدنى، الذي يضم الأحياء والمدن الصغيرة والقرى. مع وضع المعايير، من حيث عدد السكان ومساحات في كل مستوى.

وطالب المشروع بأن تكون المرحلة الانتقالية من عشر لخمس عشرة سنة، يتم خلالها الانتقال للامركزية المحليات، على أن توزع الموارد المحلية بواقع ٢٠٪ للحكومة المركزية، و٨٠٪ للمحليات، على أن توزع حصة المحليات على الخدمات والمناطق، حسب الأهمية والنطاق وعدد السكان.

وقد رسم الملتقى جدولًا للخدمات، وتم توزيعها على المستويات الثلاثة السابق الإشارة إليها، إلى جانب مخطط لكيفية تأدية تلك الخدمات، فعلى سبيل المثال تكون الدفاع المدني ضمن وظائف المستوى الأدنى، على أن تكون الخدمة الشرطية ضمن مسؤوليات المستوى الأعلى.

وبالنسبة لمعايير الترشح للحكم المحلي، اقترح المشروع معيارين: أحدهما عام متعلق بمجموعة من المواصفات المطلوبة في جميع المرشحين، مثل: أن يكون المرشح مصريًّا أو حاصلًا على الجنسية المصرية قبل الترشح بخمس سنوات، وألا يقل عمره عن واحد وعشرين عامًا، وألا يكون عضوًا في مجلس الشعب أو متوليًا لمنصب قضائي أو عسكري، أما المعيار الثاني، فهو معيار خاص؛ إذ يحق لكل وحدة محلية وضع شروط إضافية للترشح، تبعًا لظروفها العمرانية والاجتماعية والبيئية.

تعقيب رئيس الجلسة: د. السيد غانم:

بدايةً، يجب أن نعلم أن الدستور في حد ذاته لا يغير كثيرًا، ولكن المحرك الأساسي في التغيير هو قدرة الناس. فعلى سبيل المثال، كان لدينا باب للحريات في دستور ١٩٧١، ولكن تلك الحريات كانت تُنتهك مع الصمت الشعبي، فالتغيير والإصلاح يبدأ من الشارع؛ لذلك فالإصرار على الإصلاحيات الدستورية غير مُجدٍ في حد ذاته؛ لأن المجتمع ليس بحاجة إلى حل مشكلاته، ولكنه بحاجة للبحث على هدف؛ لأنه يمكن غض الطرف عن بعض المشكلات في سبيل تحقيق الأهداف المتعلقة بتحسين المستقبل وضمن حياة أفضل.

يوجد بالمحليات صناديق موارد مشتركة، ولابد من توزيع مواردها بشكل عادل على المحافظات، بحيث يكون للمحافظات الفقيرة قدرة على تحسين بيئتها المحلية؛ ويجري حاليًا سرقة تلك الصناديق لغياب الاهتمام والرقابة.

يجب أن نعي المرحلة الحالية وتأثيرها على المجتمع بشكل كبير، فالسؤال المطروح «**هل المجتمع مستعد للتجمع حول فكرة إصلاح أساسية، والدفع بتنفيذها، أم أن الحراك جعل هناك رؤًى مختلفة لذلك الإصلاح؟**

ولمواجهة معضلة إصلاح المحليات؛ لابد من تحديد دور كل مسؤول فيها، وتجديد النظر في تقسيم الوحدات المحلية في المحافظات بشكل جيد، وبدلًا من إضافة وحدات محلية جديدة على المحافظات، يمكن إعادة تقسيم المحافظات وإضافة محافظات جديدة لتستوعب تلك المساحات الإضافية.

وقبل إضافة الوحدات المحلية الجديدة، لابد من تحديد دورها، والخدمات العامة التي يمكن أن تقدمها، فعلى سبيل المثال، تعد الوحدات المحلية الصغرى في بريطانيا وحدات مشاركة شعبية، وفي فرنسا هناك كميونات عدد أفرادها لا يزيد عن ١٠٠ نسمة، ويتم اعتبارها وحدة مشاركة شعبية، فالتخطيط العام وتقديم الخدمات يمكن أن يُطرح على مستوى المحافظات بشكل كامل، وليس كما يحدث الآن في مصر.

ويجب فصل الكادر المحلي عن الكادر الإداري، من حيث القوانين واللوائح والنظام المالي، فلا يجوز مساواة من يعمل في وحدة محلية بمن يعمل في الجهاز الإداري للدولة، على أن يكون التغيير تدريجيًّا، بحيث يتم تطبيق نموذج الإصلاح المقترح على بعض الوحدات، مع التقييم للوقوف على المميزات وتعظيمها والعيوب ومواجهتها، ليتم بعد ذلك تعميم النموذج.

المناقشات:

م. محمود عليان:

لابد من التواصل مع اللجنة التأسيسية للدستور للاستفادة من المقترحات في هذه الجلسة. وهناك حاجة لوصف وظيفي دقيق لموظفي المحليات؛ لتحديد الاختصاصات والأدوار، مع الأخذ بالاعتبار أن الدول لا تنهض بدور الحكومة وحدها ولا دور المجتمعات وحدها، ولكن بالتكامل بينهما.

د. هاني الحفناوي:

سوف أنقل لكم خبرة دولة الإمارات، فلدى الدولة خطط استراتيجية كلية، يتم تجزئتها على كافة القطاعات والمؤسسات، ويتم تنزيلها على كل الإمارات ثم يحدث تنافس فيما بينهم على مستوى المحليات من حيث الأمن والتعليم والخدمات... ويتم تقييم التجربة؛ لتحسينها. أما في مصر فلا توجد خطط استراتيجية للدولة في جميع المجالات وعلى جميع المستويات.

م. محمد أبو العباس:

بالنسبة للمعلومات التي تم تصديرها للناس بعد الثورة أكثرها يدور حول الدستور في مقابل قلة في المعلومات المتاحة حول الاقتصاد أو المحليات، فكيف يتم الإعلان عن اجتماعات المحليات والتوعية بها؟ فعلى سبيل المثال، لا يعرف سكان الأحياء أنه من المتاح لهم حضور اجتماعات الحي الخاص بهم، والإعلام بما يحدث في المحليات غير موجود، فكيف يشارك المواطنون في تحسينها؟!

وفي الختام، لابد من توظيف وتدريب العمالة في أماكنها، والشروع في بناء عاصمة جديدة لمصر في سيناء مثلاً؛ للخروج من ضيق الوادي، ولكسر مركزية القاهرة، وإيجاد بعد سياسي واستراتيجي للعاصمة.

د. نادية عبد المغني:

إن التخطيط الإقليمي بعد مفقود في الرؤية الكلية، فيما تغيب المشاركة الشعبية عن المناهج الدراسية أيضًا، ففي الولايات المتحدة تُدرس المشاركة الشعبية منذ المرحلة الابتدائية.

وعلى مستوى الارتقاء بالبيئة، أقترح إنشاء لجان للارتقاء بالبيئة على مستوى المجاورات على أن تتصاعد إلى المدينة، ويشارك في تلك اللجان الجهات المعنية المتعلقة بالبيئة المحلية والسكنية.

ومن المفترض تحويل جزء من أموال الزكاة إلى المحليات؛ لتطوير الخدمات العامة المقدمة، مع منع الإهدار وتبديد الموارد، وعدم التمييز بين المناطق المختلفة.

أ. أحمد خميس:

ما موقع السلطة المحلية في الدستور؟ وكيف يتم تطوير المحليات على أرض الواقع؟ وما هي آليات المراقبة التي تتم عليها؟

د. السيد غانم:

سأخرج عن المسار لأتحدث عن الدستور الأمريكي، فليس الدستور الحروف والكلمات وإنما ما يقوله القضاة عن الدستور، فهو الروح السارية، فالدستور الأمريكي سمح بتدخل الدولة وتراجعها ويسمح بأشياء أخرى، لذلك أقول إنه لا يجب تعليق أية آمال على الدستور، ولكن يجب تعليق الآمال على العقول التي تفهم كيفية التعامل مع مجتمعاتها، مستوعبة لأوضاع الشعوب والمراحل الزمنية التي تمر بها، فليست آفاتنا الدساتير أو القوانين ولكن من ينفذ تلك الدساتير وتلك القوانين.

أ. أحمد عبد الحميد:

هل بعد ثورة ٢٥ يناير نحتاج أن نُفعّل حصص فئات معينة (الكوتة) مثل الشباب والمرأة؟ أم إنه يتم قصر المعايير على الكفاءة والمشاركة المجتمعية؟

د. السيد غانم:

على الأحزاب أن تبتعد عن الحياة المحلية، فلا يوجد كوتة في المحليات، فمن يخدم الناس هو من يترشح دون نسبة معينة أو كوتة. ففي الدول الإسكندنافية، لا وجود للأحزاب على المستوى المحلي وينطبق نفس الأمر على كل من فرنسا وبريطانيا.

أ. محمد جعفر:

إن الإطار الدستوري والقانوني يحكم الرؤية المطلوبة ويقننها، لذلك فلابد من تضمين الأهداف الأساسية المطلوبة للإصلاح في الدستور والقوانين، أما فيما يتعلق بالتقسيم

الإداري، فلا يجوز إعادة التقسيم إلا بعد إعادة هيكلة القائم وإصلاحه، ولابد من إعادة النظر في طريقة تولي المناصب القيادية في المحليات؛ لأن معظم القيادات الحالية هي من أفراد الجيش أو الشرطة المتقاعدين.

أ. أحمد خميس:

أتفق مع المنصة في أن الإصلاح يحتاج لعقول تتفهمه وليس الدستور فقط.

د. صالح الشيخ:

فيما يتعلق بالتواصل بين المؤتمر ولجنة الدستور، حدث ذلك بالفعل؛ حيث قدمت لجنة المؤتمر مقترحاتها في كل ملف إلى اللجنة التأسيسية.

وبالنسبة لقانون المحليات فلا يُلزم المواطن بحضور الاجتماعات المحلية، ولكن القانون ينص على أن تلك الاجتماعات علنية ويجوز حضورها، فمن يرغب بالحضور فليحضر، والأهم والأولى حضور أعضاء المجالس المحلية تلك الاجتماعات، فمن المعروف أن الأعضاء لا يحضرون، كما لا توجد أماكن مهيئة لعقد الاجتماعات.

إن الشعب المصري يميل للمشاركة، لكنه فقط يحتاج إلى توعية بحقوقه وواجباته وكيفية المشاركة، كما إن مصطلح السلطة المحلية جديد على الشعب المصري، ولا بد من إجراءات تضمن تغييرها إذا لم تحقق رغبات المواطنين.

وأعتقد أنه لا بد من إلغاء نظام الحصص، فيجب أن يعبر المجلس عن المجتمع الذي يخدمه، أما فيما يتعلق بالفساد في المحليات، فيوجد ٥٨٪ من موظفي الجهاز الإداري في المحليات، ولا يمكن أن يكونوا جميعًا فاسدين، لكن نستطيع القول إن بعض الإدارات قد تكون هي الفاسدة، كما إن المحافظ يجب أن يُعين ولا يُنتخب، وهذا النظام معمول به في جميع أنحاء العالم؛ لأنه ممثل الدولة المركزية وليس موظفًا محليًّا، فهو يراقب المحليات ويضمن فعاليتها، ويحافظ على وحدة الدولة، ويضمن تحقيق الأهداف التنموية.

د. السيد غانم:

لا نحتاج لحكومة لتدير مجتمعاتنا المحلية، فالمجتمعات الصغيرة والقرى تستطيع إدارة ذاتها، دون الحاجة للحكومة المركزية، ونستطيع الضغط على المحليات لتنفيذ مقترحاتنا كما نريد.

خاتمة:
ماذا بعد الحلقة الأولى من المؤتمر المصري الأول للنهوض؟

١- تحديات المرحلة الراهنة وسبل المواجهة

المستشار د. محمد فؤاد جاد الله[١]

بسم الله الرحمن الرحيم: «يا أيها الذين ءامنوا اتقوا الله وقولوا قولًا سديدًا»، مما لا شك فيه أن المرحلة الحالية فيها تحديات متنوعة، ونستطيع أن نقسمها إلى تحديات العاجلة، وهي تحديات ملغمة يمكن أن تنفجر في أي لحظة، وتحديات محلية خاصة بالوضع في مصر كالوضع الأمني، والاقتصادي، والفقر، والبطالة، وذوي الاحتياجات الخاصة، وهناك تحديات إقليمية مرتبطة بالوضع الإقليمي وعلاقات مصر بالقوى الخارجية، والتحديات الدولية المرتبطة بسياسات مصر على المستوى الدولي.

ويأتي الخوف من التحديات العاجلة المرتبطة بتلغيم الواقع، وأعتقد أن الوضع الحالي لحين وضع الدستور ونهاية المرحلة الانتقالية، به أكثر من لغم حيث من الممكن أن ينفجر الشارع في لحظة، ومع افتراض صدور تشريع من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، فسلطة التشريع الممنوحة للمجلس عليها العديد من الإشكاليات التي تغضب جميع القوى السياسية.

والإشكالية الأخرى هي تفصيل دستور على مقاس الخمسة الكبار، وهي المادة (٦٠): رئيس الجمهور، ورئيس القوات المسلحة، ورئيس الحكومة، والمجلس الأعلى للهيئات القضائية، وخُمس أعضاء الجمعية يعترضوا على مادة أو أكثر، ويتحول الأمر للجمعية التأسيسية، وإن اختلف الأعضاء؛ تحوّل للمحكمة الدستورية ويكون قرارها ملزم لجمعية التأسيسية، وهذا أول مرة يحدث في العالم أن نجد سلطة تعلو على سلطة الجمعية التأسيسية!

والسؤال الذي يطرح نفسه هاهنا: كيف نواجه التحديات العاجلة؟ وما هي البدائل المتاحة للحلول؟، فأنا أريد أن أستمع إلى آرائكم في كيفية مواجهة التحديات العاجلة؛

---

(١) نائب رئيس مجلس الدولة- دكتوراه في القانون الدولي- خبير دولي في حقوق الإنسان والنظم السياسية، والمستشار القانوني لرئيس جمهورية مصر العربية الأسبق.

وماهي أولويات البدء؟ فهناك وجهة نظر قائلة بمواجهة التحديات تباعًا، ووجهة نظر أخرى تنادي بمواجهة كل التحديات بقوة في نفس الوقت حتى لا تنفجر في أي وقت، عن طريق التشريعات والقوانين والتغيير في المؤسسات، وذلك مع مراعاة تطور الأوضاع الراهنة حتى لا ينفجر الشارع أو يؤثر على عمل مؤسسات الدولة.

وهناك التحديات التراكمية المحلية وعلى رأسها الأمن. فعلى سبيل المثال، هناك مناطق في محافظة القاهرة لا تشعر بمشكلة الأمن، أما في ضواحي القاهرة والمحافظات والقرى فهناك غياب أمني كامل وأعمال بلطجة وترويع، وأحيانًا تتعامل جهات الأمن بسشكل سلبي في مواجهة تلك الأحداث العنيفة.

لمواجهة تحديات الأمن؛ فنحن بحاجة لأكثر من فكرة لإصلاح الأمن، فأعتقد أن المطلوب هو: إعادة هيكلة وزارة الداخلية، وتأمين ضابط الشرطة أثناء عمله، وتسليحه بمعدات وإمكانيات حديثة، وإلزامه باحترام حقوق الأفراد، وإخضاعه للقانون ومحاكمته إذا اخطأ، وإعادة هيبة القانون والدولة، بمعنى يتم تطبيق القانون بحزم وبقوة؛ ومما يساهم في إصلاح الأمن أيضًا التعاون والمشاركة من المجتمع الأهلي أو المدني، وهذا يعيد شقًّا كبيرًا من الثقة في قوات الأمن.

من ضمن التحديات المواطنة، فتحقيق العدالة والمساواة وعدم التمييز يعد من أهم التحديات/ وقد، التمييز ضد فئات ومناطق. فعلى سبيل المثال، سياسات الحكومات السابقة التمييزية ضد مناطق كمطروح وسيناء والصعيد كان من الممكن أن تؤدي إلى تقسيم مصر؛ فمنظورنا إلى المناطق بأنها مناطق حدودية فقط منظور خاطئ، فنحن وعلى مدار عقود أهملنا تلك المناطق من حيث التنمية وفتح الآفاق أمامهم، بالإضافة إلى السياسات التمييزية في الالتحاق بالوظائف في بعض القطاعات؛ مما يخلق شعورًا بالانفصال عن الدولة لدى ساكني تلك المناطق، لذلك يجب إعادة صهر هؤلاء في قلب مصر.

وأيضًا، يوجد لدينا تحدي القرى الأشد فقرًا، فيوجد في مصر نحو١٣٠٠ قرية هم الأشد فقرًا منهم ١٠٥٠ في الصعيد، السؤال كيف يتم خلق فرق عمل، تُوفر لتلك القري مصدر مياه وصرف صحي، وتوفير فرص عمل، ممل ينتج عنه أن كل أسرة يصبح لديها دخل ثابت، وبالتالي سيتم القضاء على نسبة كبيرة من الأمية.

من أهم التحديات كيفية تمكين المرأة والشباب، وكيف تهتم بالشباب، وكيف يتم تمثيل المرأة بشكل عادل، فأتمنى أن يكون في تشكيل الحكومة القادمة شباب في عقد الثلاثينيات والأربعينيات في المناصب القيادية، وكيفية تدريبهم وتأهيلهم إعداد كودار من الشباب لتولي المناصب القيادية في المحليات والمحافظات.

ومن التحديات أيضًا، تحدي المجتمع المدني، وهذا يتجه بنا لموضوع الإدارة الرشيدة، ومن أجل التحول عقب الثورات أثناء المرحلة الانتقالية، تلك المرحلة والذي يمتاز فيها مشاركة كل من الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، بمعنى الحكومة تبدأ العمل مع القطاع الخاص في أعمال مشتركة ويشارك معهم المجتمع المدني؛ فهناك ثلاثة أركان للإدارة الرشيدة.

ومن أهم التحديات كذلك: إدارة التنوع الثقافي؛ فمصر بها العديد من الأعراق، فعلى سبيل المثال هناك الأمازيغ في سيوة والنوبيون في النوبة، فلماذا لا يتم احتواؤهم بنص بسيط في الدستور يمنع التمييز على أساس اللون أو العرق، فلماذا لا يتم العمل على هذا الأمر إعلاميًّا وأكاديميًّا؟

ومن أهم التحديات الداخلية: البطالة، فكيف يتم توفير فرص عمل جديدة؟ فمن السهولة عمل منطقة اقتصادية حرة تجلب رأس مال وفير؛ ولكن الإشكالية هنا كيفية توظيف رأس المال هذا، وكيفية بدأ مشروعات قومية، وإنشاء مدنية طبية وصناعية، وتشجيع السياحية العالمية؟ وكيف توفر فرص عمل بهذه الأموال؟ وكيفية إعادة توزيع الثروات على الشعب، فعلى سبيل المثال عمل مشروع قومي تمتلكه الدولة، ويتم الاكتتاب في أسهمه؛ حتى ننقل المواطن المعدم إلى مواطن صاحب ملكية.

أما فيما يتعلق بالتحديات الإقليمية: ففي تصوري أهمها هي مشكلة السودان وجنوب السودان؛ لأنهما مسألة أمن قومي وعمق مصر الجنوبي، ويجب ربط العلاقات الاقتصادية بالعلاقات السياسية، والسؤال هو كيفية إقامة علاقات اقتصادية مع السودان وجنوب السودان وأثيوبيا ودول حوض النيل تقوي وتعزز من العلاقات السياسية مع تلك الدول. ونفس الأمر ينطبق على العلاقات مع ليبيا، وربما بشكل أكبر نتيجة للارتباط المصري الليبي، فليبيا مجال لامتداد مصر بالقارة الأفريقية.

ويجب أيضًا إعادة النظر في موقفنا من الإشكالية في سوريا، ومن موقفنا من الدول العربية ثم إعادة تركيب القوى الإقليمية، فالحديث دائماً عن مثلث إقليمي، فلما لا يتحول

إلى مربع إقليمي(مصر- السعودية- تركيا- إيران) بحيث تنضم إليه إيران بحسابات وتنسيق يتعلق بالأمن الإقليمي.

وفي العهد السابق، كان التعامل الدولي مع مصر هو الحفاظ على النظام الاستبدادي لتحقيق مصالح الدول الكبرى، ومع الثورة وجدوا أن النظام الاستبدادي فقد دعم الشارع، فتم تغير التوازنات بالحفاظ على النفوذ العسكري واحتواء وإقامة تحالفات مع الإسلاميين؛ لأنهم يمتلكون الشارع. فلماذا لا نقوم بتغيير تلك التوازنات لتغيير العلاقات لتقوم على المصالح المتبادلة واحترام الشأن الداخلي لتحقيق مصالحنا على الصعيدين الداخلي والخارجي.

هذه مجموعة أفكار طرحتها سريعًا، ونبدأ الآن في سماع أفكاركم ومقترحاتكم.

مداخلات الحضور في الجلسة:

د. هاني الحفناوي: فيما يتعلق موضوع الأمن والإدارة الرشيدة، فهناك تجربة في الإمارات؛ حيث يتم قياس عدد السرقات بالإكراه لتقييم ومراقبة أداء قوات الأمن؛ وبالتطبيق على مصر فتوجد ٢٧ محافظة، فإذا تم قياس معدلات السرقة بالإكراه، وكيفية الحد منها على مستوى مديريات الأمن، وخلق روح من التنافس بين المحافظات لاستعادة الأمن في الشارع مع التقييم والمراقبة، أتصور أن ذلك من شأنه تحسين الوضع؛ ويجوز أن تطبق نفس الفكرة على العديد من المجالات.

د. سيف عبد الفتاح: سأتحدث عن أربع مسائل: الأولى هي حجم مؤسسة الرئاسة: فالنظام السابق استطاع أن يزرع حقل ألغام كبير حول مؤسسات الدولة تحتاج إلى فريق كبير للتعامل معها وإزالتها، والرئاسة الآن ليس بها العدد الكافي من الأفراد للعمل على تلك المسائل.

المسألة الثانية هي العدالة الوطنية: فهي ملف غاية في الأهمية ويصب في ملف الانفلات الأمني، ولجنة العدالة الوطنية التابعة لرئاسة الوزراء على استعداد أن تقوم بهذا الدور مرة أخرى.

المسألة الثالثة وهي الدستور: وهو أمر غاية في الأهمية كذلك، ويجب معرفة آراء سكان الثغور في الدستور، فيجب على الجمعية التأسيسية أن تذهب لسكان النوبة وحلايب وشلاتين وبدو سيناء وعرب مطروح والأمازيغ في سيوة لإشعار هؤلاء المهمشين بانتمائهم لهذا الوطن؛ لأنهم مرابطون في الثغور التي تحمي الوطن.

المسألة الثالثة تتعلق بالخطاب الرئاسي: فعند زيارة الرئيس لبعض الدول الأفريقية كان خطابه دون المستوى الذي من المفترض أن يكون عليه، فكان يجب أن يذكر في خطابه الخطط التي يضعها لملامح السياسة الخارجية مع الدول الأفريقية، فعلى سبيل المثال: إنشاء مجلس أعلى للتعاون الأفريقي تابع للرئاسة، تأخذ وزارة الخارجية خططها منه، بالإضافة إلى وضع المشاريع التي كان من المفترض إقامتها مع الدول الأفريقية حيز التنفيذ.

أما المسألة الرابعة: فتتعلق بأخونة الدولة، فالذين يتحدثون عن هذا الأمر، ويخافون من أخونة الدولة، وذلك لأنه كان هناك إقصاء ممنهج ومتعمد للإخوان من الوظائف الإدارية في الدولة، ومع بداية وجود تسكين طبيعي لهم في الجهاز الإداري؛ ظهرت تلك المخاوف من أخونة الدولة.

أحد الحضور: أعتقد لفهم الوضع الحالي وخلق حالة من التفكير الإستراتيجي، يجب الرجوع إلى تاريخين مهمين: الأول: تاريخ حكم عبد الناصر وخلافه مع الولايات المتحدة الأمريكية فيما يتعلق بالمشاريع التنموية لنضع نصب أعيننا الإمكانيات المتاحة لتنفيذ مشروعتنا، الأمر الثاني: هو تاريخ الدستور في مصر حيث مر بأربع مراحل- من وجهة نظري-، أولًا الدستور في أيام الخديوى إسماعيل حيث لم يكن الدستور فكرة تقدمية، ولكن وضع شعب مجمع حول قضية، ودستور ١٩٢٣ وكان لاحتواء ثورة ١٩١٩ التي خرجت بالأساس للمناداة بالاستقلال، ودستور١٩٧١ حيث أراد السادات إنهاء طريق المواجهة مع إسرائيل، وكان الدستور طريقة لإلهاء الناس، أما الآن فالحديث عن الدستور هو لعبة لاحتواء ثورة ٢٥ يناير.

فالوضع الآن يستدعي قيام حكومة سياسية (وحدة وطنية) وليس تكنوقراط، تهتم بالقضايا الحرجة والأساسية، وتعيد تأهيل المجتمع ومصر للمرحلة الانتقالية ومنعطفاتها، ثم نبدأ في الحديث عن الدستور.

أ. أشرف عبد العليم: هناك مسألتان، الأولى: أن الإعلام استطاع توجيه ضربات عدة للبرلمان، والثانية: أنه يجب الإسراع في تكوين مؤسسة الرئاسة، وذلك لأن الوضع الحالي يؤشر على أن مؤسسة الرئاسة بمعزل عن الشعب، والمتحدث الرسمي للمؤسسة يحتاج إمكانيات أكبر وطاقات أكبر للتصدي إلى الإعلام.

أما فيما يتعلق بالقرى الفقيرة المعدمة، فقد طرح المرشح السابق للرئاسة حازم صلاح

أبو إسماعيل فكرة تتعلق بهذا الخصوص، وهي روابط من رجال الأعمال من أجل تدشين مشروعات تنموية من أجل هذه القرى، عن طريق قوانين وتشريعات تحث رجال الأعمال على التعاون مع المجتمع المدني في هذا الشأن.

أ. أحمد صالح: لدي سؤال أرجو الإجابة عليه: ما هي خطوات مؤسسة الرئاسة لمواجهة الإعلام؟ وهل تأخر إعلان اسم رئيس الوزراء بسبب خلاف بين الرئيس والمجلس الأعلى للقوات المسلحة على اسم وزير الدفاع في الحكومة القادمة؟.

أ. أحمد زين: في البداية، أحب أن أؤكد على الرئاسة يجب أن تعلم أنها مسؤولة أمام الشعب المصري عن التنفيذ، فلا يجب أن يخرج المسؤولين باقتراحات لحل المشاكل، وإنما بخطط وآليات للتنفيذ قبل أن تنفذ مهلة المائة يوم الأولى من تولي الرئيس المنتخب، ودون الانجرار لمعارك فرعية مع اللجنة التأسيسية والمحكمة الدستورية، فإن استعان الرئيس بالشباب الأصغر من ٢٥ عام وأنشأ مجلس أعلى للشباب مهمتة حل المشاكل الآنية؛ فإن ذلك سيكون إنجازًا رائعًا.

أ. خالد حسن: عندي مقترح لتحدي الأمن، ينقسم لثلاثة أجزاء: الجزء الأول: تفعيل خط ١٢٢ بغرفة مركزية يكون مركزها القاهرة تتلقى جميع البلاغات على مستوى الجمهورية لتحقيق عدة أهداف، منها حصر الأماكن التي تحدث فيها الجريمة، ومحاسبة طقم الضباط في أي مركز تكثر فيه الجريمة ولا يتم مكافحتها وأمدادهم بما ينقصهم من إمكانيات. الجزء الثاني: وجود كاميرات لها صفة قانونية مع مأمورية الضابط عند الاعتقال لضمان احترام حقوق الإنسان، الجزء الثالث: شراء عربات إطفاء صغيرة، وذلك لأن عربات الإطفاء الحالية لا تصل لشوارع وأزقة مناطق الجمهورية.

د. محمد فؤاد: أتفق مع د. سيف الدين عبد الفتاح، أن أول زيارة يجب أن يكون من القاهرة إلى النوبة ومطروح وسيناء، وسنعمل على العمل في العمق الإستراتيجي لأفريقيا، وأعتقد أن مجرى الأمور سيكون للأفضل.

أما فيما يتعلق بالحكومة، فهناك تأخير في تعيين الحكومة، ولكن بسبب أن هناك دقة في الاختيارات. فالرئيس عنده صلاحيات كاملة في تشكيل الحكومة، وليس هناك خلاف في مؤسسات الدولة. وبالنسبة للشباب فنحن نعمل على إطلاق عدة مشاريع ومساعدة مبادرات الشباب.

٢- التغيير الحضاري: توصيات ربط الفكر بالحركة

في ختام المؤتمر، نتحدث عن الإطار العام الكلي لفكرة مرجعية النهضة، وكان ذلك من منطلق ما نتبناه من منظور حضاري، وحاول المؤتمر أن يحول الفكر الحضاري إلى فكر عملي سياسي قابل للتنفيذ بخطوات محددة؛ ومن منطلق المناقشات التي تمت في الجلسات، تأكد لي أننا نريد أن نصل لأحلام واقعية قابلة أن تنفذ على أرض الواقع، ونحن في هذا المؤتمر نقدم ملامح عامة لمرجعية النهضة، وكيف يتم ربطها ببرامج لسياسات عملية لإصلاح القطاعات المختلفة، وقد بدأنا المؤتمر الأول بستة ملفات تم مناقشاتهم في مسارين متوازيين. والهدف من المؤتمر أننا وفي ظل الحراك الثوري وثورة، والتي من المفترض أنها في عملية الممتدة تقوم بعملية إصلاح وتغير حقيقي في حياة المجتمع المصري.

والمقولة الكبرى لمرجعية النهوض، هي أننا نحتاج لتخطي الاستقطابات والثنائيات التي نعيشها وتحكمنا؛ وبدلًا من أن تكون تلك الثنائيات عائقًا كما هي الآن، كان لابد أن تكون محفزًا للحركة، والهدف من تمييز ما بين هذه الثنائيات كي ندرك كيف تتكامل، حتي نبدأ عملية الحركة والبناء وليس الفصل الذي يقوم الإعاقة، فالتمييز من أجل التفعيل والتكامل، والثنائيات هي الكلي والجزئي، الإصلاحي والثوري، النخبوي والجماهيري، الدولة والمجتمع، والسياسي والإداري، المدني بروافده المختلفة سواء دينية أو ثقافية مع السياسي، العقل والوجدان، القانون والمصلحة المجتمعية والسياسية، وعدم تجزئة المجتمع إلى فئات كالشباب والمرأة... فنحن نتحدث عن نسيج مجتمعي روافده متكاملة، المركز والأقاليم وخاصة المحليات، الداخل والخارج، كل هذه الثنائيات كان الهدف تخطيها وفق كثير من برامج الإصلاح التي تم تبنيها الستة ملفات.

فخلال العام الماضي تم استنزافنا في الخلاف حول الموضوعات الكلية، مع أن هذه الكليات ليس هناك خلاف كبير حولها؛ فالمشكلة كيفية تنزيل هذه الكليات في تفاصيل تنفيذية وبرامج عملية على أرض الواقع؟، هنا قد يبدأ الخلاف الذي قد يحتاج إلى ترابط وتشابك.

بعض النقاط المهمة التي لابد من إدراكها في نطاق التفعيل الإصلاحي عبر الملفات الستة في هذا المؤتمر: أولًا أهمية أن المؤسسة لا تنفصل عن الثقافة، وأن الإنسان بصفته

محور هذا الإصلاح، فعلى سبيل المثال في ملف البرلمان، نسأل ما هو البرلمان؟، وفي ملف الإعلام، من هو الإعلامي؟، وملف الأمن، من هو الشرطي؟، وما هي العقيدة الشرطية التي يتبناها؟ وكيف يتم تطويرها وإصلاحها؟، ومن الأصلح للرقابة وكيفيتها؟؛ فالعملية ليست فقط إصلاحًا مؤسسيًّا، ولكن أيضًا الثقافة التي يجب أن تكون موجودة في تلك المؤسسات كي تنجح عملية الإصلاح المؤسسي أو إعادة الهيكلة. وهذه المعضلة ما بين التناقض الذي يظهر أحيانًا بين الإصلاح المؤسسي وبين الحاجة للتغير الثقافي، تبدو في وجود القوانين غير مفعلة، فالمشكلة ليست فقط في الإصلاحات التشريعية، ولكن في تنفيذ هذه القوانين، وآلية التنظيم الداخلي وكيف يتم مراعاة السياق الحالي، على سبيل المثال عند الحديث عن هيئة الرقابة أو تنظيم الإعلام، تبدو الأفكار مقبولة ويطرح السؤال في كيفية التنفيذ في السياق الحالي للوضع المصري؟ وذلك في كل القطاعات، فالأمر يحتاج لمراعاة السياق وتنظيم الإصلاح الداخلي.

التقرير الختامي للمؤتمر المصري

مركز الحضارة للدراسات السياسية

رغم أجواء الحرارة العالية من الاستقطابات والانقسامات في الرأي والرؤية السياسية والوطنية، تنسم القائمون على المؤتمر المصري هواء الإصلاح الثوري الواجب واللائق لثورة وطنية فريدة أكدت تشاركية المجتمع، وحركيته المستندة لفكر التغيير نحو دولة قوية.

فافتتح المؤتمر جلساته الرسمية (بعد جهد عمل متواصل من جلسات تمهيدية، وأخرى للإعداد لمجلسي الأمناء والخبراء بالمؤتمر، استمر نحو ثلاثة أشهر) في أمسية جمعت بين كلمات علماء ومفكرين وحركيين وطنيين من كافة التوجهات، ولقاء فكري تفاعلي مع أحد أقطاب الجماعة الوطنية المصرية هو المستشار طارق البشري، وفيلم تسجيلي عن رواد الفكر الحضاري الوطني، إضافة لما تضمنته الجلسات الأساسية للمؤتمر من أوراق عمل، وخلاصات خبرات في مجالات الإصلاح المؤسسي الستة التي عمل عليها المؤتمر.

وبذلك جمع المؤتمر المصري نماذج من رواد الفكر والحركة الوطنية المصرية الراهنة، ليس فقط لأجل صناعة حلم الإصلاح الثوري، وإنما صياغة هذا الحلم تفعيليًّا لتتشارك روافد المجتمع المصري كافةً في تنفيذ وتفعيل هذه الرؤية والحلم الإصلاحي الثوري على أرض الواقع، عبر مسارات عَمِلَ على تحديدها وإعداد الرؤية الكلية وأوراق العمل المنبثقة عنها مجموعةٌ من الخبراء والمتخصصين والباحثين والفاعلين السياسيين؛ ليخرج المؤتمر ليس بمجرد أوراق بحثية وأوراق عمل تقدم وتناقش داخل قاعات البحث (على ما في ذلك من أهمية قصوى)، ولكن لتقدم وتدشن للمجتمع، فيتحرك كلٌّ في مساره نحو مجتمع مشارك ودولة قوية مهتدية بخلاصة فكر وخبرة علمائها ومبدعيها ومفكريها، وكذا شبابها الذين عكست أمسية الافتتاح تنوعهم فكرًا وحركة من جهة، وتوافقهم حول منطلقات وأولويات هذا المشروع الوطني والمؤتمر المصري.

ولأنه (يقول د. نادية مصطفى): «**لا مسار لسفينة بدون بُوصلة، ولا حركة بدون رؤية، ولا رؤية بدون فقه الواقع وفقه التاريخ**»؛ فقد لمست الكلمات الافتتاحية للعلماء والمفكرين، أبعادَ وملامح وأهداف هذه الرؤية الحضارية الاستراتيجية لمستقبل هذا الوطن، فضلًا عن الرؤية المرجعية (البُوصلة) للنهوض الوطني كقاطرة للنهوض بالأمة، عبر مسارات مؤسسية وحركية وشبابية وجماهيرية.

وقد أكد شيخ المؤرخين للجماعة الوطنية المصرية (المستشار طارق البشري) أن خبرة التاريخ والواقع تؤكد **أن مسئولية مفكري ونخب هذا الوطن تفرض عليهم طرح القضايا الأساسية والحيوية الأكثر إلحاحًا للوطن، ونبذ الثنائيات الحادة النكدة التي تفرق النخب وتشتت الجماهير وتضيع من ورائها الوطن.**

كما أكد المفكر والأستاذ الدكتور سيف عبد الفتاح على أن سفينة الوطن لابد لها من مراكز فكر وبحث ذات رؤية حضارية تنموية مستقبلية تُوصل بين **مسيرة فكر المدرسة الحضارية-التي استعرضها فيلم تسجيلي قصير أوضح عدم اقتصار المدرسة الحضارية على توجه ديني أو سياسي محدد، ولكنها تجمع خصائص مهمة: شموليتها للأبعاد، ومصداقية فكرها ومسعاها نحو قضايا الوطن والأمة...- كما تُوصل مراكز البحث والفكر الحضاري (ومنها المركز القائم على تنظيم هذا المؤتمر وهو مركز الحضارة)، وبين خبرة توجهات ومشروعات النهوض الحضاري عبر تاريخ وطننا وأمتنا المعاصر؛ لأجل تجنب العثرات، والاستفادة من الخبرات (كعدم الاقتصار على الفكر دون الحركة، أو الفصل بين الأبعاد المختلفة للنهوض، أو الاقتصار على دور النخب دون الوعي بضرورة تفعيل دور تشاركية المجتمع...).**

ذلك نحو صياغة وتفعيل مشروع نهوض ينطلق وطنيًّا؛ ليكون قاطرةً للنهوض للأمة العربية والإسلامية في العالم، خروجًا عن الانحباس في كوابح النهوض (وفق د. نادية مصطفى)، خاصة قطبي الانحباس: منطق الدولة القومية الحداثية المستوردة الذي فُرِض قصرًا علينا منذ الاحتلال، وكان أحد أهم عوامل الحيلولة دون الانطلاق نحو دولة قوية، وبين القطب الآخر وهو التبعية للخارج. وتحقق الانطلاق من القطب الأول بدولة قوية يشاركها المجتمع، أما الانطلاق من القطب الثاني فيكون بإستراتيجية استقلال وطني تدعمه روافد قوى وطنية ومجتمعية داخلية على كافة الأبعاد (اقتصاديًّا وسياسيًّا وثقافيًّا ومجتمعيًّا). وبذلك يتحقق شعار هذ المؤتمر على الصعيدين الداخلي والخارجي بدولة قوية ومجتمع مشارك.

وذلك بإبداع مساحات فاعلية جديدة بين مبادرات تنموية ومجتمعية وتطوعية، فضلًا عن الرسمية.

ومن أمسية التدشين إلى يوم عروض مخرج عمل شهور من الإعداد والتحضير، جمع معرفة الخبراء ودأب الباحثين وخبرة عمل الحركيين؛ حيث **استعرضت أعمال المؤتمر المصري الملفات الستة الأولى بالإصلاح والتفعيل في مشروع مصر الثورة وهي: الأمن، والإعلام، ومكافحة الفساد في الجهاز الإداري للدولة، والمحليات، والمجتمع المدني، والبرلمان.**

فكان من خلاصات ما تم استعراضه في جلسات المؤتمر المصري التي عقدت مكثفة خلال جلسات موازية، ما يلي:

الأمن وإصلاح جهاز الشرطة:

احتل الملف الأمني اهتمامًا كبيرًا، وجاءت الجلسة المخصصة لإصلاح الملف الأمني بالمؤتمر المصري شاملة ثلاثة أبعاد: البعد الأول خاص بالرؤية الكلية التي يتأسس من خلالها الإصلاح الأمني لجهاز الشرطة المصري، وتتضمن الملامح العامة للإصلاح الأمني ومساراته الإدارية داخل المؤسسة الأمنية، والدستورية، والقانونية، والاجتماعية؛ لتصير مرتكزة على حماية المواطن وليس حماية السلطة، ويصير المجتمع داعمًا لعملية الإصلاح الأمني هذه، ثم يأتي البعد الاقتصادي الخاص بتخصيص موارد لإصلاح المؤسسة. وتناول البعد الخاص بالتجارب الدولية في الملف الأمني عدة تجارب بدأها باستعراض تجربة دول شرق أوروبا، باعتبارها تجربةً كثيرًا ما يشار لها، لكنها لا تصلح للمقارنة بالحالة المصرية الراهنة؛ للبروز الشديد لدور العامل الخارجي بها، وخلوها من التسليح.

في المقابل، بدت التجربة البرازيلية التجربة الدولية الأقرب لأن يستفاد منها في حالتنا المصرية فيما يخص الإصلاح الأمني، وأوضحت ورقة العمل الخاصة بالملف الأمني كثيرًا من أبعاد الاستفادة من هذه التجربة خاصة. وفي حين لم تكن التجارب العربية والشرق أوسطية في هذا الصدد ذات دلالات كبرى بالنسبة للحالة المصرية في الإصلاح الأمني (وفق ما عرضت الورقة)، فإن إضافة مهمة ألمح لها بعض المختصين من إمكانية توسيع نطاق ورقة العمل الخاصة بهذا الملف؛ لتدرس تجارب أخرى ربما تكون ذات فائدة ودلالات أكبر كدراسة حالتي الإصلاح الأمني في المغرب وجنوب إفريقيا. كل هذا لأجل تعزيز ما بدأ يرنو إليه الجهاز الأمني المصري من إصلاحات بعد ثورة يناير ٢٠١١.

إصلاح الإعلام:

لا يمكن لعملية إصلاح ثوري أن تنجح بغير إصلاح الجهاز الإعلامي؛ فقد أثبت الواقع أن دور الإعلام في تشكيل وتوجيه الرأي العام بالغ العمق والأهمية. وإذ لم تعد إشكالية الإعلام المصري في تبعيته للسلطة الحاكمة بالدولة، بل صارت تبعيته لسلطة أخرى هي رأس المال بالأساس، وبقيت إشكالية تحقيق إعلام مستقل ومسئول هي الإشكالية الكبرى في ملف إصلاح الإعلام. إن آليات وسياسات تطوير ومتابعة أداء الإعلام بمختلف صوره المرئي والمسموع والمقروء، والاستفادة من عدد من الخبرات الدولية المقارنة في هذا الصدد من جهة، وربط محتوى ما يقدمه الإعلام الوطني بهموم الناس وقضايا الوطن الحيوية، ذلك هو ملخص الرؤية والبرامج التي طرحها المؤتمر المصري لإصلاح الإعلام بعد الثورة.

وبما أن مختلف ملفات ومؤسسات الدولة الواجب العمل على إصلاحها الثوري ترتبط، أو هي بالأحرى، جزء من الجهاز الإداري للدولة؛ فالأخير أحد أخطر الملفات التي التفت وعمل عليها المؤتمر المصري، وجاء في ذلك المحور:

إصلاح الجهاز الإداري ومكافحة الفساد:

خلال استعراض الرؤية الكلية الخاصة بعملية إصلاح الجهاز الإداري للدولة ومكافحة الفساد، الذي يعتبر المرض أو العطب الأكبر الذي أصاب الجهاز الإداري للدولة المصرية عانى معه من عدة أمراض: كالترهل والتضخم وعدم الفاعلية...، مما استوجب استعراض إشكاليات عمله ومؤشرات استشراء الفساد فيه، وصولًا إلى نتيجة عامة تتعلق بضرورة تطبيق نظام الحوكمة أو الحكم الرشيد للحد من الفساد وترسيخ الشفافية والنزاهة، إلى جانب التوعية الجماهيرية حول التكلفة الباهظة للفساد. أما المفاتيح الإستراتيجية لإعادة بناء الجهاز الإداري للدولة المصرية ومنها: إعادة بناء الهيكل العلوي للدولة، وتغيير النظم المالية، وتطوير الموارد البشرية ونظام الخدمات، لكي يكون الإصلاح ناجزًا.

لكن عملية الإصلاح تلك ومعالجة الفساد لابد وأن تنهل من الخبرات الدولية، وعليه فقد تم استعراض نماذج دولية في هذا الصدد، وهي: نموذج كوريا الجنوبية التي أنشأت لجنة عليا لمحاربة الفساد، ونموذج جنوب أفريقيا التي تم التركيز فيها على الإصلاح التشريعي الخاص بالجهاز الإداري للدولة، أما الخبرات والنماذج العربية في مكافحة الفساد فتأكد بالبحث والخبرة العملية أنها مازالت خبرات حديثة لم تنجز إصلاحًا إداريًّا واضحًا بعد.

ولأن فساد الجهاز الإداري للدولة لابد لإصلاحه من مبادرات وتحركات شعبية ومجتمعية تستطيع التعامل الفعال مع الفساد عبر المقاومة والفعالية المجتمعية، للحد من قابلية المجتمع للفساد أو التعاطي معه وأحيانًا تبريره؛ فكان استعراض تجربة حيّة تتعلق بخبرة نموذج من اللجان الشعبية في التعامل مع الفساد المستشري في قطاعات الدولة، مستخلصًا عددًا من النقاط الخاصة بفعالية التعامل الشعبي مع الفساد؛ حيث الناس/ الشعب/ الجماهير/ المجتمع هو كلمة السر في تحقيق الإصلاح المطلوب نحو مجتمع مصري مشارك ودولة مصرية قوية.

المحليات:

بدأت جلسة المحليات بدحض أحد المعتقدات السائدة، والقائلة بأن مصر دولة شديدة المركزية؛ حيث استدل على إن مصر حتى في العصر الفرعوني لم تكن تُحكم مركزيًّا، فقد أخبرنا الذكر الحكيم بقول نبي الله يوسف- عليه السلام-: «اجعلني على خزائن الأرض»، على نحو يدل على تعدد المراكز المالية على سبيل المثال. وبالتالي، فلن تنصلح الأحوال إلا إذا شاركنا كمجتمع في إدارة شئوننا.

وقد تم تناول إصلاح المحليات من خلال أكثر من محور: أما الأول، فتتبع الخبرة التاريخية للمحليات سواء على المستوى الدستوري التشريعي أو الواقعي، وهذا قد أوضح على جانب كون مصر دولة عريقة في النظام المحلي (وإن اختلفت المسميات بين الأقاليم، والإبراشيات وصولًا إلى المحليات)، بينما كشف على جانب آخر المشكلات المتراكمة التي عانت منها المحليات دون حلول، بل أحيانًا صارت الأمور إلى الأسوأ، وهو ما نقلنا إلى المحور الثاني، والمتعلق بأزمات المحليات، فعلى سبيل المثال: أفرد دستور ١٩٢٣ بابًا للمحليات، وأورد دستور ١٩٥٦ عشر مواد للإدارة المحلية، ولكنه أوردها كجزء من السلطة التنفيذية، واتخذ دستور ١٩٦٤ ذات النهج، لكنه اختزل الأمر إلى مادتين. وكان من المفترض في المادة ١٦٢ أن تنقل الأمور إلى المنتخبين ولكن هذا لم يحدث، وصولًا إلى الإعلان الدستوري مارس ٢٠١١ الذي لم يتضمن شيئًا في هذا الصدد.

أيضًا من المشكلات التي تم رصدها؛ وجود أمور غير واضحة عن علاقة المحافظ بالمجالس المحلية، ومشكلات تتصل بالتعامل مع الشركات القابضة، فأعمالها في المحافظات تحتاج إلى ضوابط، وضعف الصلة بين المواطن والمحليات.

وقد تناول محور ثالث متطلبات الإصلاح، وبينها: صياغة فصل خاص بالإدارة المحلية في الدستور المصري، وتفعيل المجتمع المدني المحلي، وتوفير مصادر التمويل، وإعادة النظر في التقسيم الإداري للإدارة المحلية، وقد يكون للمحافظ دور رقابي إذا ما أعطيت المحليات سلطات، ويتم إخراج القاهرة عن التنظيم المحلي؛ ليكون هناك قانون للعاصمة، وتأسيس أكاديمية متخصصة لإعداد القيادات المحلية، وتفعيل المشاركة المجتمعية.

وفي ضوء الواقع، اقُترحت عدة مسارات لإعادة الهيكلة كبدائل:

١-مسار كلي وشامل، وذلك على مستوى جميع القطاعات والقرى والمراكز، إضافة إلى مكتب على نمط معين للمحافظ، إلا أن ذلك المسار شديد التعقيد لاتساع نطاقه فضلًا عن احتمالات مقاومة التغير.

٢-مسار جزئي، وفي إطاره يتم إصلاح جميع القطاعات الخدمية، لكن ليس جميع المحافظات، وعبر مراحل، وهنا ستقل المخاطرة، ولكن سيصبح السؤال الصعب: بأي المحافظات نبدأ؟ وعلى أي أساس نختار؟ كما سنُواجه بسعي السكان للانتقال إلى المحافظات الأكثر تطورًا.

٣- أن يتم العمل على مستوى المحافظة، دون مكتب المحافظ، ولكن سيكون هناك ارتفاع لتكلفة العمل على جميع القطاعات الخدمية.

٤-أن تطور عدة قطاعات على مستوى جميع المحافظات. ويرجح كفة هذا البديل:

- مبدأ التدرجية، والذي تفضله الحكومة المصرية.
- المرونة.
- التكاملية.

المجتمع الأهلي:

إن ثمة مشكلة تتمثل في ضرورة إحياء المجتمع المصري وتنظيماته الأهلية المعبرة عنه بعد ٢٥ يناير، لاسيما وأننا بحاجة إلى تأسيس مجتمع عميق ودولة أكثر بساطة (كما ذكرت د. هبة رءوف).

وقد تم تناول إصلاح المجتمع الأهلي على **محورين**: **الأول**، الخبرة التاريخية الخاصة بإبعاد المجتمع الأهلي عن المجال العام وتحجيم دوره؛ حيث تم الاستيلاء على السلطة عقب حركة

الجيش في ١٩٥٢، سيطر على العمل الأهلي، بدايةً بالأوقاف والتعاونيات سريعًا جدًّا؛ رغبةً في السيطرة على السلطة والمال. فعلى سبيل المثال، قانون الإصلاح الزراعي كان ظاهره الرحمة وفي باطنه العذاب؛ حيث فقدت التعاونيات ميزتها كحركة طوعية غير حكومية.

وتطرق **المحور الثاني** إلى إصلاح العمل الأهلي من خلال:

• التحرير: بحيث تتبنى الدولة إستراتيجية تجاه العمل الأهلي تقوم على عدم التدخل، تتضمن إصدار تشريع موحد وعام يقتصر على المبادئ العامة، ليترك تفاصيل إدارة المؤسسة التعاونية إلى اللائحة الداخلية.

• التطوير: والذي لن يأتِ إلا في إطار وجود إستراتيجية تنموية للدولة، ويرتبط بذلك أهمية وجود خرائط معلوماتية، بالإضافة لتطوير الجمعيات الأهلية فيما يتصل بالإدارة والحوكمة إداريًّا وماليًّا.

• التنوير: ويتم عبر مدركات سليمة لمعاني المجتمع الأهلي وقيمه.

ولذا، فمن المهم أن توجد جامعة متخصصة في العمل الأهلي، تضم عدة تخصصات أهمها التعاونيات والأوقاف والجمعيات إلى جانب مركز للتدريب، وآخر لتويثق الخبرات في الداخل والخارج.

ومما ورد من توصيات لإحياء دور الأوقاف بشكل خاص:

- لابد من إصلاحات مبتكرة. وبالرغم من أن دول الخليج أخذت خطوات إلا أنها لا تزال في أُطرٍ حكومية.
- نظرة تكاملية لكافة القوانين ذات الصلة بالأوقاف.
- إحياء دراسات الوقف، وهناك حاجة إلى وقفية لإنشاء مركز لهذا الغرض.
- الوعي بالدور المجتمعي الذي يتخطى العمل الخيري، على نحو يراعي الأبعاد الحضارية.

البرلمان:

لا شك أن التجربة البرلمانية- كما رأى القائمون على تناول تلك القضية بالمؤتمر- تعاني مجموعة من التحديات المزمنة والتناقضات الراهنة. **وعليه، جاء محورَا الجلسة الأساسيان: التحديات والإصلاح**. **أما التحديات،** فتتمثل في الشخصنة، حيث إن كل حاكم يريد جعل

البرلمان والوثيقة الدستورية منحة منه، خاصة في ظل الطابع العسكري للتجربة المصرية، والضعف في مواجهة السلطة التنفيذية، وغياب نظام انتخابي مستقل، وضعف الأحزاب وارتباطها بقانون ١٩٧٤، والذي ما زال على ما هو عليه حتى بعد تعديله في ٢٠١١، وانغلاق مؤسسة البرلمان على التعامل مع المؤسسات الرسمية، وهو ما اختلف بعض الشيء في برلمان ٢٠١١، وغياب الديمقراطية الداخلية بالمجلس بسبب اللائحة.

أما بالنسبة إلى محور الإصلاح، فقد أكد المتحدثون على ضرورة الالتفات إلى ضرورة تحسين مكانة البرلمان داخل الدستور، وتطوير لائحة البرلمان، بل إن هناك دعوة إلى لائحة جديدة تمامًا، وتطهير وتطوير الأمانة العامة.

وقد كان هناك اهتمام خاص بمسارات التنفيذ، تفاديًا للإغراق في العموميات، ومما اقتُرح في هذا السياق، تطوير آليات الدعم الفني للأعضاء (مثلًا: تحسين قدرات الأعضاء في التعامل مع الوثائق المالية)، وإنشاء أكاديمية خاصة بالشئون البرلمانية، وتأسيس قاعدة بيانات حديثة تشريعية للعضو، وتفعيل دور اللجان في اقتراح القوانين (إلزام اللجان النوعية بإجراء دراسات، وإتاحة الوقت الكافي لدراسة مقترحات القانون)، وربط الدور الرقابي ببرنامج الحكومة فيما عدا البيان العاجل، وترشيد نظام الجلسات العامة، وتوسيع اللجان النوعية (مثل لجنة شؤون المجلس)، وضمان تمثيل المرأة في الأجهزة الرئيسية.

ولكن لا يجب إغفال أنه عند البحث عن برلمان قوي لا يتناقض ذلك مع البحث عن رئيس قوي وحكومة قوية، فالهدف التوازن بين المؤسسات، ووضع مخارج في الدستور في حالة حدوث صدام (كالاحتكام إلى الشعب).

ختام المؤتمر:

في ختام أعمال المؤتمر عرج المستشار محمد فؤاد- بعين طائر- على مجموعة من أهم تحديات المرحلة الراهنة وسبل مواجهتها، مصنفًا إياها إلى أربعة مستويات: أولها: التحديات العاجلة التي تمثل ألغامًا قابلة للانفجار، مثل: قيام المجلس العسكري بالتشريع، وتشكيله جمعية تأسيسية للدستور. وثانيها: التحديات الداخلية الملحة، كقضايا المواطنة، والأمن، والبلطجة، والفقر. وثالثها: التحديات الإقليمية: سواء ما تعلق بالبعد الإقليمي في مجمله، كإعادة ترتيب القوى الإقليمية، أو ما يتعلق بدول مهمة مثل تطورات الأوضاع في ليبيا والسودان وسوريا. ورابعها: التحديات الدولية والعالمية، كاستقلال مصر عن التبعية

للخارج. بينما أضاف الحضور قضايا أخرى مهمة مُلحة للعمل عليها: ضرورة العمل على ملف العدالة الوطنية، وأن يراعي أعضاء الجمعية التأسيسية للدستور حقوق وطموحات الفئات المهمشة بأن يجوب أعضاؤها أقاليم مصر لتحقيق هذا المطلب. كما طالب الحضور بالمزيد من فعالية كلّ من تولى مسئولية أو عملًا رسميًّا- ولو كان غير تنفيذي- في مواجهة تحديات الوطن في مرحلته الراهنة.

وقامت د. باكينام الشرقاوي بصوغ خلاصات المؤتمر التي يمكن البناء عليها، رغبةً في أحلام واقعية، تنطلق من غاية كبرى مفادها تخطي الثنائيات والاستقطابات، حيث يجب التمييز بين هذه الثنائيات (السياسي/ الإداري، القانون/ المصلحة السياسية والإدارية، المركز/ الأقاليم، الداخل/ الخارج)؛ لنعرف كيف تتكامل، لاسيما أننا قد استُغرقنا خلال العام السالف على المؤتمر في الخلاف حول الكليات، بينما هناك خطورة في التفاصيل عند التنزيل في برامج. ومن الخلاصات التي كشفت عنها المداخلات والنقاشات خلال جلسات المؤتمر:

- المؤسسة لا تنفصل عن الثقافة (الإعلام/ الأمن/ الرقابة) لذا؛ أحيانًا قد تحدث فجوة بين القوانين والحاجة إلى التغيير.
- هناك حالة من التأكيد على اقتراحات بإنشاء مؤسسات جديدة، ولكن المهم كيف ستُدار.
- أهم المشكلات في القطاعات محل التناول، عدم المساواة في داخلها، (الرواتب مثلًا).
- تفعيل دور المجتمع أصبح ضرورة لا غنى عنها.
- الحاجة إلى دعم استقلالية الأجهزة داخل كل قطاع، ليس فقط إزاء الدولة، وإنما إزاء المصالح الخاصة أيضًا.
- أهمية الإصلاح من داخل المؤسسة.
- مسار العمل مهم، لكنه قد تتم إعاقته، فهناك مسار سياسي مفخخ. وبالتالي، من المهم حماية الظهير السياسي، حتى لا تُنسف الأعمال عقب إنجازها.

ولأن أوراق العمل المنبثقة عن البحوث العلمية والخبرات العملية والفكرية

وخلاصاتها، لا تكفي لإنجاز مشروع وطني مصري يقوم على إصلاح ثوري؛ فإن أعمال المؤتمر المصري ستتواصل ما بعد انعقاد جلساته، ولن تنفضّ بإذن الله؛ لأن القائمين عليه (مجلسا الأمناء والخبراء بالمؤتمر) ستتوالي جهودهم التفعيلية في ملفاته الستة. أمَا وإن أتت الأيام بغير ما عُقدت عليه النوايا والهمم؛ فإن الخبرات والعقول الوطنية لن تنضب أو يستطيع أن يحجرها حدّ، وستسعى من جديد لمؤتمرات مصرية أخرى للنهوض بدولة قوية ومجتمع مشارك.

والله ولي التوفيق

ملاحق الكتاب:

- ملحق (١): المستوى المرجعي والتأسيسي
- ملحق (٢): المستوى الفكري
- ملحق (٣): المستوى السياسي
- ملحق (٤): المقترحات المقدمة إلى اللجنة التأسيسية لدستور ٢٠١٢

تقديم:

يضم هذا القسم الأخير من الكتاب (الملاحق) مجموعةَ الوثائق الخاصة بالمؤتمر المصري الأول للنهوض، وتشمل ثلاثة مستويات:

✓ **المستوى المرجعي والتأسيسي،** وفيه تتضح الرؤية والمرجعية التي ينطلق منها المؤتمر المصري، وقد تمثلت في: الورقة المرجعية للمؤتمر: رؤية مرجعية للنهوض، وورقة عمل: مخطط تطوير العمل على المستوى الإستراتيجي في مركز الحضارة للدراسات السياسية (أول مارس ٢٠١٢- أول سبتمبر ٢٠١٣) اتصالًا بالمؤتمر المصري للنهوض الأول، والرؤية التأسيسية للمؤتمر المصري: مخرج اللقاءات والاجتماعات التأسيسية.

✓ **والمستوى الفكري،** وفيه تمت مناقشات الثنائيات الفكرية التي تشتبك مع الواقع المصري.

✓ **والمستوى السياسي،** وفيه تم إصدار العديد من البيانات التي خرجت عن لقاءات المفكرين والباحثين لتعلن موقفها ورؤيتها فيما يحدث على المستوى السياسي أثناء انعقاد المؤتمر.

وعليه، فملاحق هذا الكتاب تنقسم إلى:

- **ملحق (١): المستوى المرجعي والتأسيسي:** ويشمل:
  - ورقة خلفية للمؤتمر المصري: رؤية مرجعية للنهوض
  - ورقة عمل: مخطط تطوير العمل على المستوى الإستراتيجي في مركز الحضارة للدراسات السياسية (أول مارس ٢٠١٢- أول سبتمبر ٢٠١٣) اتصالًا بالمؤتمر المصري للنهوض الأول.
  - الرؤية التأسيسية للمؤتمر المصري: مخرج اللقاءات والاجتماعات التأسيسية.
- **ملحق (٢): المستوى الفكري:** ويشمل:
  - ثنائية الثوري والإصلاحي.
  - ثنائية النخبة والجماهير.
  - ثنائية المدني والعسكري.
  - ثنائية السياسي والدعوي.

- **ملحق (٣): المستوى السياسي**: ويشمل:

(١) بيان حول المشهد المصري الراهن والمخرج منه (صدر بتاريخ ١٢مارس ٢٠١٢).

(٢) بيان بخطاب في مقتضيات مصلحة الوطن والجماعة الوطنية (صدر بتاريخ ١٨ أبريل ٢٠١٢).

(٣) بيان بخصوص الخيار الثوري للانتخابات الرئاسية القادمة (صدر بتاريخ ٤ يونيه ٢٠١٢).

- **ملحق (٤): المقترحات المقدمة إلى اللجنة التأسيسية لدستور ٢٠١٢**:

أولًا: مقترح بالمبادئ الخاصة بأوضاع الجهاز الإداري للدولة في الدستور الجديد لجمهورية مصر العربية بعد ثورة ٢٥ يناير.

ثانيًا: بعض المقترحات في الإصلاح الدستوري والقانوني للمؤسسة الأمنية.

ثالثًا: مقترحات لإصلاحات دستورية وتشريعية لإصلاح المنظومة الأهلية.

رابعًا: المرتكزات الدستورية لإصلاح الإعلام.

خامسًا: موقع مؤسسة البرلمان، ودورها في الدستور الجديد.

سادسًا: تصور مقترح حول وضع النظام المحلي في دستور مصر القادم.

ملحق (١)

المستوى المرجعي والتأسيسي

ويشمل:

- ورقة خلفية للمؤتمر المصري: رؤية مرجعية للنهوض.
- ورقة عمل: مخطط تطوير العمل على المستوى الإستراتيجي في مركز الحضارة للدراسات السياسية (أول مارس ٢٠١٢- أول سبتمبر ٢٠١٣) اتصالاً بالمؤتمر المصري للنهوض الأول.
- الرؤية التأسيسية للمؤتمر المصري: مخرج اللقاءات والاجتماعات التأسيسية.

ورقة خلفية للمؤتمر المصري: رؤية مرجعية للنهوض

أعدها: أ. مدحت ماهر الليثي(*)

في دراسة معمقة، عرضت أ.د. نادية مصطفى لـ«**مشاريع النهوض الحضاري عبر القرن العشرين**»(١)، أوضحت أطروحات هذه المشروعات- بإجمال- والتي اتسم الكثير منها بالشمول مثل (الجامعة الإسلامية)، وكيف جاء تركيز أغلبها على: أسباب ضعف الأمة (الاستعمار والاستبداد والتخلف)، ومحاولة تجاوز النظر إلى الواقع وتطوراته إلى مستقبل أرحب لكن دون استيعاب للواقع نفسه.

كما اتسم كثيرٌ من المشروعات بالتعميم المفرط، والاجتزاء في مداخل الإصلاح: سياسي، أو اقتصادي، أو تربوي، دون ربط بينها، وكذلك العناية بعالم الأفكار دون عوالم المؤسسات والأشخاص والأحداث، وأخيرًا اتسمت أغلب هذه المشروعات بالفصل بين الداخل والخارج بصورة عامة. والخلاصة أنها تعبر عن جهود فكرية عميقة، لكن بلا جهد حقيقي للتقريب من التنفيذ والتطبيق.

وأما سؤال (لماذا لم تثمر كثيرٌ من المشاريع الفكرية والنهضوية نتيجةً حقيقية؟) طرحت تفسيرات عدة: الفصل الذي أقامه بعض الرواد بين الديني- المجتمعي- التربوي، وبين الشأن السياسي- الإستراتيجي، وضعف اتصال الفكر النهضوي بالواقع، كذلك انطلقت مشروعات من قطيعة، إما مع المرجعية والأصل، أو مع جديد العصر.

وفي النهاية، فنحن أمام فرصة تاريخية لإنجاز مشروع نهضوي عملي يبدأ من مصر، ويمتد إلى سائر الأمة، فالعالم. وينبغي أن نستفيد من مثالب التجارب السالفة سواء في المشاريع الفكرية أو الخبرات العملية (كثورات مصر ١٩١٩، ١٩٥٢..)، ولقد أصبح المشروع النهضوي اليوم في حاجة ماسة إلى الجمع بين الفكر والعمل.

(*) المدير التنفيذي لمركز الحضارة للدراسات السياسية.

(١) نادية محمود مصطفى: **نحو بناء مشروع إستراتيجي لنهوض حضاري وسطي.. دراسة استكشافية في مشروعات نهضة الأمة**، في: نادية محمود مصطفى، هبة رءوف عزت (محرران)، مشروع النهوض الحضاري ونماذجه التطبيقية، القاهرة: مركز الحضارة للدراسات السياسية، والخرطوم: منتدى النهضة والتواصل الحضاري، ٢٠١١. (الجزء الأول من الكتاب).

والفكر يشمل: الرؤية التأسيسية، والهوية، والانتماء الحضاري، ومداخل التغيير، وأولويات المرحلة.

والعمل يشمل: التوعية والاتصال بقطاعات المجتمع المختلفة، وآليات عدة لإنشاء أو تبني كيانات تقوم على تفعيل فكر النهوض، وآليات للتحريك والتحويل من الفكر إلى الحركة، ضمن فقه تدبير عملي، وآليات للتنسيق والتجميع، وآليات ترشيد وحفز.

ولذا، فمركز الحضارة يدعو إلى تأسيس خطاب نهضوي مصري يتفاعل مع القوى البازغة بعد ٢٥ يناير، ويتطور من خلال التفاعل؛ ليدعم مجرى الأمور بروح نهضوية دافعة.

وفيما يلي تصور لهذا الخطاب، وأسسه، وإشكالاته، ومفاتيح المبادرة به:

أ) أسس التجدد الحضاري من مصر الثورة إلى الأمة والعالم:

يقوم النهوض والتجدد الحضاري في مصر اليوم على عدد من الأسس، أهمها:

١- حسم الأسئلة الكبرى حول الجماعة الوطنية المصرية، وهي المتعلقة بأمرين: **الهوية والمرجعية**: وهذه قضية ينبغي أن تتبنى الثورة فيها ما تمليه مقومات الشخصية المصرية (القائد الأساس للثورة، وعامل نجاح نموذجها الرئيس). وتتركب الهوية المصرية من دوائر انتماء متحاضنة لا يلغي بعضها بعضًا، تتركب من تراث متجدد، وتاريخ متمدد، وجغرافيا لها دلالاتها، وخبرة حديثة أسست لمعنى الوطنية المصرية الحقة. كما ينسجم الإطار المرجعي للجماعة الوطنية المصرية انسجامًا قويًّا مع مكونات الهوية المصرية. فمصر عربية إسلامية أسهم في تكوين شخصيتها عبر التاريخ أقباطٌ ومسلمون، وتشربت من روح الدين- بعامة- إيمانًا عميقًا بالقيم الإنسانية السامقة، فتجد هويتها- رغم وضوحها وتحيزها إلى الذات الحضارية- خالية من معاني التعصب والشوفينية لصالح سماحية نادرة في التلاقي مع الآخرين.

٢-الاعتراف بالسمات الأساسية للتيار الوطني الأساس، الذي تتحرك على ضفافه تنويعات غير متنافية ولا متجافية. وهذا التيار ينطلق من التأسيس السابق (الهوية والمرجعية المصرية)، ومن مجموعة القيم التي هي محل إجماع وطني، لكنها ترجّح خيارات الأغلبية فيما يتعلق بالجمع بين الأصالة والمعاصرة وعدم المنافاة بينهما. فالتيار الوطني الرئيس يبدأ من الذات المصرية لكنه لا ينكفئ عليها، وينطلق من

المخزون الثقافي المصري، لكنه لا ينغلق دونه، يعظم من قيمة تحرر الإرادة السياسية من قيود الخارج والاستقلال عن أية تبعيات دولية، لكن لصالح تعامل متوازن، وتعاون مع العالم، ونصرة قضايا الأمة العربية والإسلامية. كما يؤكد هذا التيار الرئيس على الوحدة الوطنية بين أعضاء الوطن، والتعددية السياسية التي ينبغي توجيهها للتكامل والتساند تحت مظلة المصالح الوطنية الحيوية.

٣-إعادة تأسيس العلاقة بين المجتمع والدولة وفق عقد اجتماعي جديد وجدّيّ؛ عقد اجتماعي يحرر مجتمعنا (ومن وراء نموذجنا مجتمعات عديدة) من سائر القيود والسدود التي كرستها الدولة- القمعية بتغولها وتوغلها. إن من أهم مفاتيح التجدد الحضاري في مصر اليوم إعادة مساحات فاعلية المجتمع إليه، وتجديد الروح في الجماعات الوسيطة والكيانات المنظمة لشتات المجتمع، وتوسيع المجال أمام المبادرات العملية للبناء والإصلاح. فالوقف والمسجد والتعليم الحر والمنتديات الفكرية واللجان الشعبية والروابط العائلية والتجمعات الشبابية (الخدمية والتربوية)، والنقابات المهنية، وطوائف الصنايعية، ودور الرعاية الصحية، وشركات الخدمات في المواصلات والاتصالات والتدريب والتأهيل المهني و.. الخ، من الفعاليات المجتمعية؛ ينبغي أن تأخذ موضعها من التأسيس والنمو الطبيعي خارج قيود وموانع الدولة البوليسية، أو البيروقراطية الجوفاء.

٤-توسيع مساحة الخطاب الإنساني بحيث يشتمل الخطاب المصري الوطني على كافة الروافد، ويصبّ في عافية الوطن وأهله وجواره. فالدين الحنيف والعلم الحديث، والفكر العاقل والواقع الماثل، والتراث والعصر،..؛ كلها مواطن عطاء ينبغي أن تؤول إلى تطوير الشخصية المصرية وتنمية الثقافة وأخلاقيات العيش والعمل، وتدفع باتجاه الإنجاز وتعظيم القوة المصرية ومراكمة ثروات تمكننا من تبوء مكانتنا اللائقة بنا: ثقافيًّا وسياسيًّا واقتصاديًّا واستراتيجيًّا.

٥-صناعة الحلم (**النموذج الحضاري المصري ضمن أمة حاضنة**): فخطاب النهوض خطاب غائي؛ يهدف إلى بث روح الأمل في نفوس عامة الأمة المصرية، ويجعل من الحلم مغناطيسًا يجذب فرسانه ويجمع طاقات الأمة حوله. على الخطاب أن يُغلِّب حلم النهوض على سائر الأحلام الجزئية والفئوية والطائفية والمذهبية والإقليمية،

وأن يصله- في نفس الوقت- بالطموحات المشروعة لفئات المجتمع المختلفة؛ بحيث يكون مجمع غاياتنا وموجهًا لها في نفس الآن.

ب) كوابح التجدد الحضاري في مصر خاصة، وكيفية مواجهتها:

١-استمرار منطق الدولة- القومية، ومعها ثقافة الاستبداد الشمولي التي ترعرعت عبر عهود من ممارسة الاستبداد من أطراف (الدولة ونخب مثقفة ودينية، ورأسماليين..)، والجريان على القابلية للاستبداد من أطراف أخر (القواعد الجماهيرية). لقد كرست هذه الحالة عقلية ونفسية ممهدة لمزيد من الاستبداد والفساد، ومن العسير تغييرها في الأجل القريب، ولا شك أن الخطاب النهضوي ينبغي أن يراعي المستوى الذي تقبع عنده هذه العقلية والنفسية العامة في مصر بعد ٢٥ يناير.

٢-تضييق مفاهيم الحياة المصرية المتعلقة بالسياسة والاقتصاد والاجتماع والثقافة؛ فالعقل المصري العام اعتاد على أن السياسة عمل الدولة ونطاقها العاصمة المعصومة من أي تدخل عبر المحافظات، وأن الاقتصاد شغل رجال الأعمال وأرباب التوكيلات الكبرى لا الورش ولا الشوادر، وأن الاجتماع هو الذي يعرضه الإعلام لا سيما المرئي من القاهرة وضواحي المدن الراقية لا القرى ولا النجوع ولا العشش، وأن الثقافة هي ما تنتجه نخبة وزارة الثقافة والمجلس الأعلى للثقافة، وليست أنماط التفكير والعيش والسلوك السائدة في المجتمع. والواجب على الخطاب المصري النهضوي أن يبادر بالهجوم على هذا التحجيم والإقصاء الجائر، وأن يعيد إلى السياسة سعةَ معناها من كونها تحصيل أو توصيل الخير للغير، وتبدأ من البيت والطريق، وعلاقات العمل ومناطها الخدمة العامة لا السلطة القاهرة، ويعمل فيها كلٌّ من له رغبة وقدرة، وكلٌّ بحسب طاقته بلا حاجة إلى مناصب أو قوالب، وهكذا بالنسبة لسائر القطاعات الحياتية.

٣-التبعية الشاملة أو الواسعة للخارج، فليست الدولة أو الحكومة وحدها هي المرتبطة بالخارج بحبل سويٍّ يغذيها بالأهداف والواجبات والموارد، بل إن تكوينات غير رسمية عديدة حركتها مشروطة بتوجهات أو بمعونات أو بتوافقات خارجية، مثل نماذج من: غرف الأعمال (الصناعية، والزراعية، والتجارية، والسياحية..)، والشركات القائمة على توكيلات عابرة للقارات، والتجارات المعتمدة على الاستيراد

البحث، ومراكز الأبحاث والفكر والثقافة والفنون والنشر الممولة من الخارج، والقنوات الفضائية، وجمعيات العمل الأهلي في مجالات المرأة والطفولة والشباب، وتحقيق التراث، وتنمية المجتمع المحلي، والصناعات الصغيرة، والأسر المنتجة. إن الخروج من رِبقة هذه الصلات ليس بالأمر الهين، ولكن مواجهتها بحزم؛ بحيث تحصن الجبهةَ الداخلية من مغبّاتها من الأولوية بمكان. يجب على الخطاب النهضوي أو المستضل بمعنى النهوض أن يكون حاسماً في هذا الصدد: لا تسامح مع العمالة الحضارية: السياسية، أو الاقتصادية، أو الفكرية.

٤- امتداد خطابات الصراع والتفتيت لتكوينات مصر الداخلية، وانتماءاتها الخارجية بوعي وبغير وعي؛ أثر عن ترسخ هذه الروح في العهود السالفة. فالأسرة تحولت إلى قضية تمكين المرأة والفتاة ووفق تناول نزاعي باسم الحقوق، والسياسة لا تعرف إلا الحكم والمعارضة، والاقتصاد صراع أصحاب المهنة الواحدة أو المجال الواحد، والمجال الفكري صراعات وتفتيتات متتالية: إسلاميون وعلمانيون، محافظون ومتحررون، وعصريون وأصاليون، ومحبون للغرب وحضارته وكارهون للغرب أفكاره وسياساته،.. في ثنائيات وازدواجيات غير منحصرة. فإذا زدنا على هذا محاولات بعض التيارات وفكر الحزب الوطني فصلَ مصر عن دوائرَ انتمائها ضمن إستراتيجيات تفتيت المنطقة المفتتة. نحن مطالبون بفرض التوافق لصالح مصر الدولة والمجتمع، ولصالحِ الأمة العروبة والإسلام، ولصالح التصالح مع العالم، من باب أن مصر تقود أمةً تحمل رسالة للعالمين؛ رسالة تحرر من كل سلطان إلا سلطان الله تعالى، وعدلٍ يشمل الناس جميعًا، وسعةٍ لا تقصر العقل والنفس والفكر والحركة على دنيوية ماديةٍ لا آخرة بعدها ولا غاية وراءها.

٥- اقتصاد مترهل ومتدهور إلى أبعد الدرجات، قطاعاته الإنتاجية ساقطة، ونشاطاته الخدمية تعيش وهمَ الفاعلية بجدارة، مؤشرات التنمية خلال العقد الأخيرة متدنية ومتراجعة كل حين، معدلات مخيفة من البطالة والتشرد (لا مأوى)، كفاءات مهدرة بالجملة، وقوى عمل ضعيفة الكفاءة، بالإضافة إلى سيطرة الاحتكار على نسبة غير ضئيلة من الأنشطة الاقتصادية: كالاتصالات والأدوية والنشاط العقاري. ضمَّ إلى هذا ثقافةَ استهلاك عامة تشمل الغني والفقير، ولا نزوع نحو الادخار فضلًا عن

الاستثمار، مع اتساع الفجوة الطبقية بصورة فجّة؛ أثارت انتباه النظام السابق نفسه في أكثر من مناسبة. إن الخطاب النهضوي ينبغي أن يستحضر هذا الواقع والحفز باتجاه القضاء على عوامله بالأمل والعمل معًا. فخطاب الواقعية ينبغي ألا يقف عند واقعية سوداء تقول بأنه لا جديد تحت شمسنا بعد ٢٥ يناير، ولا فائدة ولا عائدة، وينبغي – أيضًا – ألا نجري وراء التفكير بالتمني والحركة بالخيال، فنرى أن مصر قد تغيرت بالفعل، بمجرد إزالة الكابح السياسي والأمني المطبق. الخطاب النهضوي يجب أن يكون خطاب الواقعية العملية الجامع بين الوعي بالواقع والسعي لتغييره بيقين راسخ وأمل فسيح.

إن تجاوز هذه العراقيل لا يكون إلا باقتحام العقبة، وتوسيع النظر ليرى الناهضون بمصر نقاط القوة فيها ومداخل الحركة والتغيير.

ج) محركات أولية للنهضة الحضارية المصرية في ظل المد الثوري وإشكالاته:

١-**تأكيد حالة التحرر الشعبي، وتوجيهها نحو قيم الخير والإحسان والإيجابية والإصلاح**: فلا حراك بلا حرية، والحرية بلا إطار قيمي حاكم مشروع فوضى، ومساحة التحرر الراهنة فرصة ينبغي استثمارها وحمايتها من الانقلاب عليها، ووضع قواعد العمل الصحي فيها. إن خطاب حفظ التحرر هو رأس حربة الخطاب النهضوي الراهن، والخطاب القيمي سياجه الدافع لا المانع. ومن ثم، فينبغي تأكيد قيم الكرامة الإنسانية، والإيجابية، والعزة الحضارية.

٢-**إبداع مساحات فاعلية جديدة**: من خلال توفير قنوات لإبراز المبادرات التنموية والمشاريع المجددة والمبدعة، وتحويل الجيد منها إلى مجالات تتنادى وتتداعى عليها الخطابات والجهود.

٣-**تشجيع نمو قوَى المجتمع المعبّرة عن روحه ومصالحه**: ففي المرحلة الراهنة ينبغي لخطاب النهوض أن يُعنَى بتأسيس قواعده على الأرض من خلال التواصل مع الكيانات السياسية والمجتمعية الصاعدة، وتزويدها بطاقة فكرية ومنهجية ترشد حركتها، وتضمها إلى ركب النهضة.

٤-**تطوير الصلات المجتمعية وتنظيمها**: فلا قيام للمجتمع بمجرد تجدد القوى والكيانات المجتمعية الناهضة، بل لابد من التشبيك بينها من خلال ثقافة العمل

الجماعي، والتنسيق بين النشاطات المتشابهة؛ لتبادل الخبرات وتداول الرؤى والموارد. وفي هذا ينبغي العمل على تطوير صلات أقاليم البر المصري، وأن يكون الفكر النهضوي لامركزيًّا، وأن تقوم كيانات مهمتها الأساسية التوصيلُ والتشبيك.

٥-**تجديد دماء العلاقات مع شعوب دوائرنا الحضارية وكياناتها الفاعلة:** فحفظ الفعاليات المجتمعية والسياسية المصرية لا يتم إلى من خلال توسعة مجال النظر والحركة. فالجهود التنموية العربية والإسلامية ينبغي أن تتحرك باتجاه مصر، كما أن روح الانتماء المصرية ينبغي أن تتوجه نحو الأخوة العربية والإسلامية والصداقة الأفريقية واللاتينية والآسيوية، باسم القوى الطامحة إلى النهوض والنمو.

٦-**تجديد الخطاب الحضاري مع العالم،** مدعومًا بقوى متخصصة ونشاط منظم، يعبر عن شيء واضح: مصر تتجدد وتتحرك في إطار جديد، وعلى العالم أن يحترم طموح النهوض واستقلاليته، وأن يكون التعاون الدولي معنا متوازنًا غير جائر، وأبواب مصر مفتوحة لتبادل المنافع، وعيونها كذلك مفتوحة أمام التحديات والمخاطر. إننا بحاجة واضحة إلى تعامل دبلوماسي شعبي ورسمي متدرج ومتوازن مع الغرب، يسبقه هذا الخطاب.

وبالإجمال، فإن انتقال قضية النهوض من المشروع الفكري العام إلى خطاب مظلة مستقرة وخطابات فاعلية جارية تجابه المتغيرات، يستلزم تأسيس جهاز فكري- مثل تحالف الفكر الحر- ومنبر إعلامي، يرعى تأسيس هذا الخطاب، وإنتاج قطع من نسيجه في كل مقام، والقيام بتوصيلها إلى العموم، أو المعنيين.

د) التعريف بمركز الحضارة للدراسات السياسية:

مركز الحضارة للدراسات السياسية مركز معرفي فكري، تأسس ديسمبر ١٩٩٧م؛ من أجل تطوير منظور حضاري إسلامي في العلوم الاجتماعية والإنسانية وفي قلبها: العلوم السياسية. طوّر المركز عملَه من خلال الجمع بين العناية بشقين متكاملين: العلوم ومناهج النظر، وقضايا الأمة والوطن. ومن ثم، كان اهتمام المركز أساسًا بالمستوى الإستراتيجي والكلي، موصولًا بتطبيقيات بحثية وتواصلية، وجهود توعية، في القضايا الكبرى والمستجدات الحيوية.

وفي إطار مواكب للثورات العربية وساحات التغيير التي تفتحت أمام الشعوب والأوطان؛ يتجدد التفكير والعزم على مواصلة التجديد في المركز، والانتقال إلى مساحات أرحب وآفاق أوسع من تفعيل الفكر ووصله بالحركة.

رسالة المركز:

يشتق مركز الحضارة رسالته من المنظور الحضاري الإسلامي الذي ينطلق منه، والتي تدعو إلى كلمة عالمية سواء ترفع من شأن الإنسان، وتسعى لتبوء مصر والأمة العربية والإسلامية مكانتها الحضارية الشاملة، وتمكّن لرؤيتنا ونموذجنا المعرفي في الداخل والخارج، عبر مجالات العلم والعمل.

الرؤية في المدى المتوسط:

خلال المدى المتوسط، وانطلاقًا من الحالة الراهنة التي تتيح التغيير والإصلاح في ظلال الحالة الثورية، نسعى إلى تقديم رؤى إستراتيجية في القضايا الكبرى التي تواجه مصر والأمة: فكرًا وواقعًا، وترشيد الوعي، والسعي في الأمور الجارية بفعاليات تتواصل مع القوى الفاعلة: مؤسساتٍ، ونخبًا، وشبابًا وجماهير.

أهداف التطوير:

تهدف هذه الخطة التجديدية في مركز الحضارة إلى:

١-تشكيل مرجعية فكرية وعلمية تسهم في ترشيد وعي المجتمع ومساعيه.

٢-تقديم رؤية كلية لنهضة الأمة المصرية، تتشعب إلى إستراتيجيات في المحاور المختلفة.

٣-متابعة مجريات الحياة في مصر والأمة بتحليلات علمية، وتوصيات عملية.

ورقة عمل: مخطط تطوير العمل على المستوى الاستراتيجي في مركز الحضارة للدراسات السياسية (أول مارس ٢٠١٢ – أول سبتمبر ٢٠١٣)، اتصالا بالمؤتمر المصري للنهوض الأول

الخـــطـــة:

تتركز الخطة التالية عبر عام ونصف العام في ثلاثة مستويات، وتنفذ عبر مرحلتين:

(أ)- المستويات الثلاثة:

أولًا: مستوى الرؤية الكلية للنهوض بالوطن والأمة.

ثانيًا: مستوى الإطار الإستراتيجي والمرحلي لتطبيق هذه الرؤية.

ثالثًا: المستوى العملي المتعلق بأهم القضايا والتحديات، والمواكب للمتغيرات والمستجدات في ظل الرؤية الكلية والإطار الإستراتيجي.

(ب)- المرحلتان:

- المرحلة الأولى تستغرق أربعة أشهر (مارس- يونيو ٢٠١٢)؛ لإعداد وصياغة المستويين الأولين: الرؤية الكلية والإطار الإستراتيجي، اللذين ستكون مادتهما محلَ العرض والنقاش ضمن «**المؤتمر المصري الأول للنهوض والتنمية»: الرؤية الكلية والإطار الإستراتيجي لقضايا الوطن**[1] يوليو ٢٠١٢. ويعتبر هذا المؤتمر خاتمة هذه المرحلة.

- **المرحلة الثانية: وتستغرق العام والنصف**: حيث يبدأ الإعداد لها والعمل فيها مع البدء في المرحلة الأولى، **لكنها تستمر حتى نهاية الخطة: وتشمل** الإعداد لمسارات التفعيل والتطبيق والتعامل مع قضايا الوطن وتحدياته.

وفيما يلي، نحدد معالم هذه المستويات والمراحل، وما تتطلبه من فرق العمل وآليات التنفيذ والأدوات اللازمة لتفعيلهما.

أولًا: مستوى الرؤية الكلية للنهوض بالوطن والأمة

فتحت ثورة ٢٥ يناير البابَ أمام أمل التغيير الكبير في مصر، ليس التغيير على المستوى السياسي أو الاقتصادي فحسب، وإنما التغيير الشامل للوجهة المصرية والموقف من الذات والعالم.

---

(١) وكان المركز يعتزم الإعداد لمؤتمرين تاليين: المؤتمر المصري الثاني يناير ٢٠١٣، والثالث سبتمبر ٢٠١٣ يتناولان مخرجات المشروع عبر مراحله الثلاث هذه. فالأول لعرض محاور الرؤية الكلية والإستراتيجية العامة للنهوض بالوطن، والثاني والثالث لعرض نتائج التفعيل والتطبيق في القطاعات النوعية والقضايا الفرعية، لكن الأحداث المتواترة التي شهدها الوطن قد حالت دون انعقاد المؤتمرين الثاني والثالث.

نحن اليوم أمام فرصة تاريخية لإجابة جريئة وصريحة عن سؤال: النهوض والتجدد الحضاري. وإذ ظهرت عبر القرن الماضي مشاريع متعددة ومتنوعة للبعث الحضاري في مصر والأمة العربية والإسلامية بما لا يحتمل مزيدًا من التكرار أو الاجترار. وبناء على دراسة معمقة قدمتها أ.د. نادية مصطفى، بخصوص هذه المشروعات والرؤى، يتضح أن اللحظة الراهنة في مصر- ومن ورائها الأمة وبقاع عديدة من العالم- تتطلب صياغة **رؤية لأسس التجدد الحضاري**، رؤية تبين كيف يمكن تنحية **كوابح مسيرة النهوض** من جهة، و**دفع عجلات تقدمه** من جهة أخرى.

ويمكن مبدئيًّا تصور عناصر أساسية لهذه الرؤية، تتمثل في:

أ) أسس التجدد الحضاري من مصر الثورة إلى الأمة والعالم.

ب) كوابح التجدد الحضاري في مصر خاصة، وكيفية مواجهتها.

ج) محركات أولية للنهضة الحضارية المصرية في ظل المد الثوري وإشكالاته.

(مرفق ورقة أولية بتصور لهذه العناصر الثلاثة)

ثانيًا: مستوى الإطار الإستراتيجي:

- ويتعلق بالقضايا الكبرى التي تشكل الواقع والمستقبل، ضمن أنشطة ومادة علمية متنوعة.
- وتتجمع أهم قضايا هذا المستوى في عدد من الحزم تمثل قطاعات نوعية ينضوي تحت كلٍّ منها جملةٌ من القضايا.

- **الحزمة الأولى: نهضة وتنمية:**
  - مشروع النهوض الحضاري بمصر، ونماذج التنمية العالمية.
  - النموذج التنموي المصري.
  - صناعة المستقبل: مصر والأمة.
  - الاقتصاد والمجتمع: إعادة بناء العقد الاجتماعي بين الواقع والمنشود.
- **الحزمة الثانية: نحو مجتمع جديد ومتجدد:**
  - تأسيس الطبعة النابعة- لا التابعة- من الأمة للمجتمع المدني والأهلي على مستوى الوطن.
  - إعادة تنظيم المجتمع المصري.
  - تمكين الشباب، وصناعة القيادات المجتمعية الفعالة.
  - إستراتيجية التربية العامة، وتجديد البعد الأخلاقي في المجتمع.

- **الحزمة الثالثة: إعادة تأسيس السياسة الداخلية:**
  - إعادة بناء المجال السياسي المصري.
  - الحكم الجيد الراشد.
  - دبلوماسية الشعب.
  - تجديد الخطاب السياسي والديني والثقافي.

نحو خطاب إنساني عالمي: صناعة الخطاب القاطرة/ الرافعة:

الخطاب الجامع للائتلاف المانع من الخلاف، على أن يباشر الحقائق والواقع، ويتجاوز العموميات والبديهيات.

- **الحزمة الرابعة: مصر والأمة والعالم:**
  - إصلاح السياسة الخارجية المصرية، ورؤيتنا للعالم.
  - أسس الأمن القومي المصري: الداخلي والخارجي.
  - واقع المنطقة العربية بعد ثورات ٢٠١١، والتعاطي مع مستجداتها.
  - تعزيز العلاقات البينية في الأمة: اقتصاديًّا وثقافيًّا واستراتيجيًّا.
  - إعادة بناء العلاقات مع القوى العالمية الكبرى.

ثالثًا: مستوى التفعيل والتشغيل (والمواكب للمجريات)

- ويتعلق بمواكبة مجريات الأمور التي تتصل- غالبًا- بالحالة الثورية المصرية وما يتعلق بها من تداعيات ومعطيات إقليمية ودولية، تفعيلًا للرؤى الإستراتيجية في المستوى الأول.
- ويتصل هذا المستوى بثلاثة مسارات: المسار المؤسسي الرسمي، المسار الحركي غير الرسمي، المسار الثوري، والجماهيري.

أ) المسار المؤسسي:

- (ويشمل القوى الرسمية السياسية والاقتصادية والمجتمعية).
- ويهدف إلى تعزيز أدوار القطاعات الرسمية الحكومية وغير الحكومية في اجتياز الانتقال المصري إلى مرحلة توائم البناء والتجديد، وتقديم رؤى أخرى للبناء. في موضوعات، مثل:
  - البرلمان: نحو برلمان فعّال قاطر للإصلاح والتجديد.
  - فاعلية الدستور المصري القادم في الثقافة والحياة السياسية تأسيسًا لمرحلة جديدة.

- الحكومة الائتلافية: كيف يتم تشكيلها؟ وإلى أين تمضي بالبلاد؟
- الجمعيات الأهلية ودورها في التنمية المستقلة عبر المجتمع.
- النظام الحزبي: كيف نؤسس الحزبية السياسية من المنظور الإسلامي؟
- محاربة الفساد، وتجديد الجهاز الإداري المصري.
- صنع السياسات العامة.
- التحول المؤسسي في مؤسسة الإعلام.
- إعادة ترتيب المنظومة الأمنية.

ب) المسار الحركي:

- (ويشمل تعزيز القوى الوطنية غير الرسمية، مع التركيز على البعد الوطني الحضاري في تصنيفها، ومع العناية الخاصة بالقوى الإسلامية وتفاعلاتها البينية، ومع القوى الأخرى).

ويهدف إلى:

- الترشيد، والتشبيك، والتعاون مع القوى الوطنية الصالحة.
- القوى السياسية غير الرسمية: تقديم رؤى عملية (تقدير موقف) تهدف إلى ترشيد الرؤية والأداء.
- دعم المجتمع الأهلي: عبر عمليات توعية، وتنمية للقدرات.
- تقييم مواقف القوى المختلفة من استمرار الحالة الثورية في مصر والمنطقة وغاياتها، وأثر هذه المواقف على مسار البلاد وعلى العلاقات فيما بين هذه القوى ومستقبلها.
- الأمن الاقتصادي، وتحريك عجلات التنمية.

ت) المسار الشبابي والجماهيري:

- ويشمل التعامل مع القوى المستجدة على الساحة السياسية والعامة من القوى الشبابية والجماهيرية، وترشيد مساعيها في التغيير، وتوجيه طاقتها لدعم التنمية والنهوض.
- ويتمثل في المحاور الآتية:

- الانتقال السياسي: أسسه وآلياته.
- تمكين الشباب، وترشيد حركتهم بين التغيير والبناء.
- تأكيد فاعلية آليات التواصل الجماهيري: الفضاء الإلكتروني، الميدان، آليات التعبير الجماهيري عن نبض الشارع.
- تجسير الفجوة بين الثورة والثوار والناس، والناس والميدان.
- الظواهر المدنية الثورية: الاحتجاجات والاعتصامات والتظاهرات.
- دور القطاع المدني التنموي في تحقيق أهداف الثورة في التغيير: التوعية، المساءلة، المراقبة.

- **الآليات، وفرق العمل:**

- وتشمل: آليات العمل، وفرق العمل.

أ) الآليات: وسائل أساسية، وأوعية جديدة:

يتم تنفيذ كل مسار من المسارات السابقة من خلال واحدة أو أكثر من الآليات الآتية:

- **وسائل إخراج الأعمال:**

١-دراسات وبحوث علمية: فرق بحثية.

٢-خطابات موجهة وتقديرات موقف: الملتقى الإستراتيجي.

٣-بحوث السياسات الموجهة policy-oriented researches .

٤-إطلاق أو تبني مبادرات عملية لإدارة الأزمات، أو فتح آفاق تجديد.

٥-دورات تثقيف وحوارات تفاعلية.

- **أوعية تجديدية لإخراج الأنشطة غير التقليدية:**

- وتشمل: نماذج المحاكاة- العمل الإعلامي- قنوات فضائية- حلقات التوافق المجتمعي- حلقات الحوار المستدام- وسائل التواصل الاجتماعي-.. وغيرها.

على أن يقوم كل فريق من فرق العمل بإنتاج (ستة) مخرجات من هذه الآليات عبر العام ونصف العام (عمر المشروع).

خطة عمل نحو

«المؤتمر المصري للنهوض الأول: نحو دولة قوية ومجتمع مشارك.

(الإصلاح المؤسسي)».

(أول يوليو ٢٠١٢)

عبر الأشهر الثلاثة القادمة وإعدادًا لمؤتمر تتم صياغة لرؤية كلية وإستراتيجية عن النهوض بمصر، حتى يتسنى عقد المؤتمر قبل انتهاء المرحلة الانتقالية (يفترض أنها نهاية يونيو ٢٠١٢).

تتم صياغة هذه الرؤية عبر مسارين متساندين:

- لقاءات المفكرين والباحثين: في ثلاثة لقاءات معمقة بعد لقاء تمهيدي للاتفاق على الإطار والمهمة، ويتم تفريغ نتائج هذه اللقاءات وتضمين ما تشتمل عليه من أوراق أو إدلاء برأي ، في صيغة تؤسس للمسار الثاني:
- مجموعة الخبراء: ويتم فيه لقاء نصف شهري مع الخبراء المتخصصين (ستة لقاءات، بخلاف اللقاء التمهيدي للاتفاق على الإطار والمهمة) لتفريع الرؤية الكلية الإستراتيجية للنهوض بمصر إلى محاور عمل أساسية: سياسي، واقتصادي، واجتماعي، وثقافي، وعلى مسارات: المؤسسي الرسمي، والحركي غير الرسمي، والثوري- الجماهيري.
- يقوم مركز الحضارة بصياغة الرؤية الإستراتيجية الأساسية التي تدور حولها محاور المؤتمر، والإعداد لانعقاده.
- ب) يتوازى مع هذا، العمل على استكمال مستوى التفعيل والتشغيل على المسارات المشار إليها؛ ومن أجل الإعداد لمؤتمر المصري الثاني والثالث.

التصور العام للمؤتمر المصري للنهوض الأول:

(نحو دولة قوية بمجتمع مشارك)

- المؤتمر يومان– كل يوم جلستان، تعقب كل واحدة منهما حلقة نقاش مغلقة.
- عنوانه الناظم لجلساته الأربع: نحو رؤية كلية وإطار إستراتيجي للنهوض بالوطن وتنميته.
- الجلسة الأولى عن أسس الرؤية الكلية للنهوض، ومحاورها الرئيسة.
- الجلسة الثانية عن مكونات الرؤية الكلية للنهوض بمصر وصياغتها وفق القاسم المشترك المصري، ومجالات فاعليته.
- الحلقة النقاشية الأولى حول «ورقة صياغة هذه الرؤية»: تنقيح وتصحيح.
- الجلسة الرابعة حول الإطار الإستراتيجي للنهوض والتنمية: المجال السياسي والثقافي.
- الجلسة الرابعة حول الإطار الإستراتيجي للنهوض والتنمية: المجال الاقتصادي والاجتماعي.
- الحلقة النقاشية حول دور كل من الدولة ومؤسساتها، والمجتمع ومنظماته وقواه، في ترسيخ هذه الرؤية الكلية، وتطوير الإطار الإستراتيجي للنهوض بمصر خلال العقد القادم.
- مؤتمر إعلامي للإعلان عن نتائج المؤتمر، وتدشين مشروع النهوض علميًّا وعمليًّا.

الرؤية التأسيسية للمؤتمر المصري: مخرج اللقاءات والاجتماعات التأسيسية لمجلسي الأمناء والخبراء:

وتشتمل على مخرج عدد من لقاءات المفكرين والباحثين فيما يخص الرؤية المرجعية والتأسيسية للمؤتمر، وخلاصة ما تم العمل عليه في ملفات الإصلاح المؤسسي، التي عمل عليها مجموعة الخبراء في المؤتمر المصري.

١) الاجتماع الأول، الأربعاء ١٢ مارس ٢٠١٢م(*):

د. نادية:

هذه دعوة للحديث عن كيفية الإعداد لما نسميه المؤتمر المصري الأول حول النهوض والتنمية، وهذه فكرة ترجع لعدة شهور. والحقيقة أن الذي بادر بطرح الفكرة علينا كمركز الحضارة للدراسات السياسية؛ هو أ. محمد منصور أبو عوف، وهو معنا اليوم.

ولعل حضراتكم تعرفون أن مركز الحضارة للدراسات السياسية يعمل في مجال البحث لتأسيس وتفعيل منظور حضاري للظواهر الاجتماعية والسياسية، ولنا تراكم يصل إلى حوالي ستة عشر عامًا كمركز بحثي وعلمي. ولكن عملنا في الإطار البحثي والمعرفي كان لابد أن يتغير أو يتطور مع قيام الثورة ومحاولة تفعيل التراكم الفكري والمعرفي، الذي تم تحقيقه من خلال هذا المركز ومن قبله بعدة عقود استكمالًا لجهد المدرسة الحضارية في العلوم السياسية.

وبالتالي، أقام مركز الحضارة للدراسات السياسية مع بداية الثورة سلسلة من الأنشطة لتوصيل هذا الفكر الحضاري النهضوي لفئاتٍ أوسع من المهتمين، وخاصةً- طبعًا- العاملين في مجال الحركة، على اعتبار أن الحركة المدعومة بمشروعٍ فكري هي من متطلبات هذه المرحلة.

وفي غمار هذا، ونحن نفكر ونتدبر في آليات لتفعيل هذا الفكر المنتج، وكيفية تفعليه على نطاقٍ أوسع، سواء لمؤسسات مجتمع مدني أو للشباب أو لصناع القرار، وسواء للمنتمين لتياراتٍ وحركات إسلامية والأحزاب، أو غيرهم؛ فقد بدأت تتبلور عدة أفكار.

وفعليًّا، كنا عبر العام الماضي قد شرعنا في توظيف أكثر من آلية في هذا المجال. إحدى

(*) شكر خاص للأستاذة مروة يوسف- الباحثة بمركز الحضارة، وأحد منسقي المؤتمر- على تفريغ تسجيلات جانب من الاجتماعات، وإعداد تقارير عن جانب آخر منها.

هذه الآليات التي تواصلنا حولها نتيجة المبادرة الطيبة من أ. محمد منصور أبو عوف، وعكفنا عليها لمدة ثلاثة أشهر تقريبًا، هي: كيف نعد لما يسمى المؤتمر المصري الأول، ليليه- إن شاء الله- الثاني ثم الثالث، في إطار مشروع من الحركات المتدفقة فكريًّا وحركيًّا؟

وفعلًا، أعددنا تصورًا كبيرًا على أكثر من مستوى لتفعيل هذا العمل الإستراتيجي على المستوى المؤسسي، وعلى المستوى المدني، وعلى المستوى الشعبي، وعلى المستوى الشبابي. ورأينا- بعد عدة لقاءات- أن نبدأ العمل الإعدادي أو الاختبار لهذا العمل على المستوى المؤسسي أولًا. فهذا الجزء المطروح أمام حضراتكم عن رؤية مرجعية حول النهوض بالوطن للإصلاح الديمقراطي (المؤسسي مدخلًا)، هذه حلقة من عدة حلقات في مشروع أكبر وأكثر تداخلًا وتكاملًا، ولكن لاعتبارات العمل والإنجاز رأينا أن نبدأ لمدة أربعةً أشهر بهذا الجزء المؤسسي الديمقراطي.

فلماذا هذا الاجتماع اليوم ؟

نحن مجتمعون اليوم من منطلق الاهتمام بالشأن الإسلامي بمدخله الحضاري العام والواسع؛ لتفعيل عملية التغيير السياسي المصري مرتبطًا بعملية التغيير المجتمعي. ولديّ- شخصيًّا- قناعة أن الإصلاح المؤسسي الديمقراطي- فقط- لا يكفي بدون إصلاح مجتمعي واسع النطاق. ومن ثم، فهذا الاجتزاء في هذه المرحلة (الأربعة أشهر) لا يعني أن الرؤية التي ننطلق منها تقوم على هذا، ولكن تقوم على مجال أوسع.

الغرض من هذا الاجتماع أن نتعارف. ويوجد مستويان من الموضوعات التي اقتُرِح أننا من الممكن أن نتداول حولها في هذه الجلسة: تحديد مجموعات عمل ستقوم بالعمل البحثي، ثم يجتمع منتَج كل هذا في المؤتمر المصري الأول على قاعدتين: قاعدة أنه عمل فكري بحثي، ولكنه (وهذه هي القاعدة الأخرى) إستراتيجي، ويحتاج لتفعيل دوائر وتوصيلها لدوائر أوسع على مستوى الرأي العام والمجتمع المدني وصناع القرار. وهذا هو المناط الأساسي والأهم في هذا المشروع: أن تصل منتجاته الفكرية إلى آخرين للاستفادة والتفعيل والتشغيل، وإلا سيظل عملًا بحثيًّا تقليديًّا.

جدول الأعمال قائم على أمرين: أن ننظر في المخطط في مجمله، وغير هذا من الأمور المقترحة، إذا كان هناك اقتراح.

د. سيف:

بسم الله الرحمن الرحيم (ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا).

سوف أكمل على ما ابتدأت به د. نادية، وهو أن هذا المركز بدأ- فعلًا- بمسيرة تقريبًا منذ (١٥) عامًا، وجاءت النقطة التي تتعلق بالثورة المصرية في ٢٥ يناير؛ لتكون مُصَوغًا لتطوير عمل هذا المركز في إطار أن يتحول إلى مستودع للأفكار؛ بالاعتبار الذي يمثله ذلك المركز من فرصة أحدث فيه تراكمًا كبيرًا طيلة الخمسة عشر عامًا؛ سواءً أصدر كتبًا أو حوْليّة، أو قام بعمل بحوث جماعية، أو مشروعات بحثية. كل هذه الأمور كانت قد شكلت رصيدًا مهمًّا حتى يمكن أن ننطلق إلى أن يتحول هذا إلى مركز للتفكير الإستراتيجي. وهذا الأمر كان يتطلب منا أن نفكر كيف يمكن أن يحدث، فكان من ضمن الأشياء أن المركز هنا ظل بمثل هذه القيادة الجماعية- وعلى رأسنا أ.د نادية مصطفى-، وأظن هذه القيادة رغبت أن يكون المركز في شكله الجديد- باعتباره مستودعًا للأفكار-، يُقدَّم فيه مشروع كبير لهذه الأمة متواكبًا مع هذه الحالة الثورية والأفق الثوري الذي أكدت عليه ورسخته ثورة ٢٥ يناير.

سوف أبدأ من النقطة التنظيمية باعتبار أن ذلك المشروع هو مشروع الأمة. وكنا نتحدث عن هذا المشروع فُرادى، وكان البعض يقدم مشروعًا للنهضة بشكلٍ أو بآخر، وكانت هناك- أيضًا- مؤسسات تقدم لبنة في صرح هذا المشروع النهضوي الحضاري، إلا أن المركز وجد أن عليه من واجب الوقت بأن يلتحم برصيده الفكري من جانب، ويصل بين هذا الرصيد الفكري وأرض الواقع والمشكلات، التي تفاعلت على أرض الواقع من خلال هذه الثورة وما أنتجته من ظروفٍ تتعلق بدراسة هذا الحال وكساده. كذلك باعتباره المآل بالنسبة لهذه الأمور التي تتعلق بالثورة المصرية والوطن: مصر بأثرها، في إطار استشراف رؤية جديدة لبناء مصر الجديدة.

من ضمن الأشياء المهمة جدًّا، والمعايير التي أؤكد عليها في تكوين وتشكيل هذا المنشط الفكري؛ أنه يشمل: علماء أكاديميين، ومفكرين، وناشطين حركيين؛ لكي يحدث ذلك التوازن وذلك التواصل ما بين الفكر والعلم من جهة، والعمل والحركة من جهة أخرى، في إطارٍ من آليات تحدث منتجات تصب في النهاية في عافية هذا الوطن ونهضته. وكان من أهمِّ الأشياء الأساسية التي يمكن أن تكون متضمنة هي إصدار وثيقةٍ عن كل لقاء

تُشكّل في مجموعها وفي منظومتها رؤيةً مرجعيةً عامة في القضايا المحددة، وتحرر وتعمم على الفريق. وليس من مهمته أن يقدم ما يمكن تسميته بأوراق تقدير الموقف، فهذه من المسائل التي يمكن أن تلحق بالرؤية الإستراتيجية الكلية التي يمكن أن نقدمها في عناصر معينة بتشكيل المفاصل التي تؤدي إلى عملية الإقلاع الحضاري والنهوض الحضاري على حدٍّ سواء. إذًا، نحن أمام هذه الوثيقة التي تتكون بالتراكم في هذا السياق.

الأمر الثاني يتعلق بالخطاب، وأظن أن الأمر الذي يتعلق بالخطاب هو أمر غاية في الأهمية؛ فما نشهده اليوم من خطاب- سواء كان خطابًا نوعيًّا أو خطابًا يرتبط بوصفٍ بعينه مثل الخطاب الإسلامي، أو الخطابات التي تتعلق بالخطابات الحركية، أو بخطاباتٍ أخرى تتعلق بتصنيفات متعددة ومتنوعة ومفتوحة يمكن أن تشكل الخطاب بوجهٍ عام- مادةٌ غاية في الأهمية حتى يمكن أن تقدم هذه اللقاءات خطةً لتشكيل خطابٍ- وفق ما ذكره الذين أعدوا هذه الورقة- حكيم؛ فهو خطاب موزون بميزان معلوم، يستطيع أن يقدم الرؤى المختلفة التي تتعلق بمناهج النظر، وكذلك مناهج التعامل والتناول مع هذه القضايا المختلفة.

الأمر الثالث المهم في هذه المهمة، يتعلق بالوصل بين العلم والحركة أو بين النظر والعمل، أو بين مراكز الأفكار والحقائق، التي تتعلق بقضايا المجتمع وتحدياته المختلفة...، هذه الأمور كلها أظن أنها تشكل عنصرًا سلسًا في هذه المهمة التي تتعلق بوصل ما انقطع بالنسبة للفكر والحركة في هذا المقال؛ وهو ما حدا بأستاذ كالأستاذ حامد ربيع (رحمة الله عليه) أن يتحدث عن ضرورة تأسيس علم للحركة؛ وهو ما يؤكد فيه على معنى ربط الإستراتيجيات بعلوم التدبر والحركة في هذا المقام. هذا الأمر كله يصب في مهمة أساسية موصولة ومتواصلة ومتراكمة دائمًا ومستمرة؛ لتشكيل الجماعة المرجعية والرؤية المرجعية للنهوض، وهي مهمة متكاملة يمكن أن يقوم بها مركز كهذا يقدم هذه الرؤى بوضوح شديد.

الأمر الرابع: ومن أهم الأشياء التي يمكن أن نتناقش فيه، هي: الآليات التي تتعلق بعمله وجدول أعماله في هذا اليوم، مثلما قالت د. نادية هو في أمرين: أمر يتعلق بالنقاش حول دور تلك اللقاءات والأمر الثاني هو الذي يتعلق بالقدرة ، وتدشين هذا الموضوع، وعملية إقلاعه ضمن مؤتمر مصر للنهوض في فترةٍ مقبلة ووجيزة، وهذا ما يمكن أن

نتحدث فيه أيضًا. تلك اللقاءات تعقد في البداية بشكل مكثف؛ لأن فترة الإقلاع بطبيعتها تتطلب مثل هذه الكثافة في العمل والنشاط.

د. سيد دسوقي: أنا دائمًا في الحقيقة أفكر بعقلية المهندس، دائمًا أسأل: ما هو المنتج الأساس لنا؟ أنا- منذ سنوات- أكتب عن ضرورة أن ننشئ مركزًا للدراسات الإستراتيجية. وكما قلت من قبل- في جلسات ماضية- أن في تعاملي مع الدولة في مجالات متعددة كان أهم شيء أفتقده هو الفكر الإستراتيجي، فوزارة كوزارة الصناعة ما هو فكرها الإستراتيجي؟، لا تجد لها فكرًا إستراتيجيًّا. وفي هذا الإطار، فقد كان لدي طالب ماجستير يعمل في تحديث الصناعة، فدرسنا في رسالة الماجستير كلَّ ما يتصل بهذه الوزارة- الصناعة-، ولم نجد شيئًا يقول إن لهذه الوزارة إستراتيجية أو لجنة لتحديث الصناعة. وأيضًا، وجدت غيابًا كاملًا للإستراتيجية في البنوك.

المنتج الذي أدعو إليه منذ سنوات أنه عندما يضع الخبراء وعلماء ومفكرون إستراتيجيات-علمًا أنه يوجد فرق بين المفكر والعالم والداعية، وطبقة المفكرين موجودة لكنها تائهة، وتحتاج أن يُعترف بدورها في الحياة- أن ننظر في نواحي الحياة المختلفة، ونكلف بعضنا البعض بوضع فكر إستراتيجي في هذا الاتجاه، وأن تكون هناك مجموعة تعمل على هذا.

على سبيل المثال، هذه صياغة إستراتيجية للتنمية التكنولوجية، وعندما جلست مع وزراء التعليم العالي بعد الثورة؛ لاحظت أن العملية غير مستقرة، فأعددت سبعة محاور تم مناقشتها في اجتماع اللجنة الإستشارية لوزير التعليم العالي والبحث العلمي. وحينها، رأيت أن أتحدث في أمر لم ينتبه إليه أحد، حيث التساؤل: ما إستراتيجية التعليم؟ وما أهداف التعليم في مصر؟ وأي منظومة سوف تخدم أنواع التعليم المختلفة؟ فيجب أن يكون لدي مخطط أولي كأن يكون لدي مخططٌ تنموي، فالتعليم الذي لا يخدم التنمية لا أريده. ذلك بينما حين ننظر إلى التعليم الذي سيخدم التنمية في مصر؛ لن نجده، فكل المدارس الصناعية متدهورة، والجامعات كلٌّ منها في مكان، أي ليس لدينا المخطط التنموي الذي تنبثق في إطاره المخططات الأخرى كالمخططات في مجالات الصناعة والتعليم. والخلاصة أنه لا توجد لدينا إستراتيجية تنموية.

البنوك الإسلامية مثالًا للحاجة إلى التفكير الإستراتيجي:

سوف أعطي مثالًا آخر- علمًا أني لست رجل اقتصاد- فقد قامت بنوك إسلامية في أقطار كثيرة، محاولةً أن تحقق الرغبة الطاغية للشعوب الإسلامية في إقامة نظام الاقتصاد الإسلامي. ونحن ندرك أن المسافة بين الرغبة الحضارية عند شعوبنا والمؤسسات البنكية التي قامت؛ مازالت كبيرة، ومن ثم نحسب أن جهدًا ضخمًا لابد أن يُبذل من قِبل أهل الفكر وأهل العلم؛ لتحقيق هذه الرغبة الحضارية، فلنا أن نتساءل: ما نوعية البحوث التي تعمل في هذا الشأن؟ حيث إن هذا يحتاج فكرًا إستراتيجيًّا- مثلًا- حول لجان الرقابة الشرعية يمكن ترجمته في الاقتصاد إلى مجموعة أسئلة يحتويها استبيان شرعي، يمكن تجديده كلما جد اجتهاد جديد، بحيث لا تخضع الرقابة الشرعية- حينئذ- لرأي رجل واحد، أو مجموعة رجال تتفاوت درجات التقوى والعلم بينهم، يصيبون أحيانًا ويضلون كثيرًا.

وفي هذا الإطار أيضًا، هناك أمور تتعلق بما يلي: ١- إمكانية الحركة الاقتصادية داخل السياج الشرعي. ٢- مفهوم التنمية الإسلامية وخصائصها. ٣- استنبات التكنولوجية في وجود فجوة حضارية. ٤- التوجه التقني في الأمة وترشيده. ٥- السلم التقني تعليمًا وتدريبًا وتصنيفًا. ٦- إعداد استبيان تنموي؛ ليتوافق أي مشروع مع أهداف التنمية الإسلامية.

والواقع أني عندما أجلس مع من يعملون في البنوك الإسلامية في الخارج- لأن هذه التجربة في مصر لم تعد قوية كما في الخارج- أجد أننا بالفعل بحاجة إلى أن نضع الفكر الإستراتيجي في كل المجالات المختلفة. ذلك بأن يضع الورقة الأولى أحدُ النابغين في هذا المجال، ومن هذه الورقة الأولى نأتي باللجان وفريق عمل.

فهذا هو المطلوب حاليًا، وأخشى أن يكون من يحكمون الآن في البرلمان مثل من سبقهم. فنحن نريد من هذا البرلمان أن يدعم بنفسه الاتجاه الخاص بالفكر الإستراتيجي. ونعلم أن في الماضي كان يوجد بمجلس الشورى مجموعات من الأساتذة القدامى، والآن يجب أن نبحث عن الأساتذة الكبار في المجالات المختلفة ليضعوا لنا تصورات، مثلًا كالتصور التنموي الذي نتحدث عنه للإستراتيجية التنموية لمصر. وهذه أول إستراتيجية يجب إعدادها قبل أي إستراتيجية أخرى في أي مجال؛ حيث يجب أن نراجع كل مصادر التنمية، وبعد ذلك نجد أن هذه التنمية تحتاج تعليمًا وتدريبًا، وأشياءَ كثيرة، فنبدأ بكتابة إستراتيجية كاملة.

لا يصلح أن تسير مصر بدون أي إستراتيجية على الإطلاق، فمثلًا تحدثت حول التعليم مع ثلاثة وزراء: د. عمرو سلامة، د. أحمد جمال، د. أبو النجا. وكنا نتحدث في أمور كالتعليم الفني، وماذا ينبغي أن نفعل له لنطوره؟. إذ نحتاج التعليم الفني لأن بدونه لا يوجد ما أسميه تنمية البقاء التي كنا نعيش بها منذ ١٠ آلاف سنة، وستعود الإنسانية لها قريبًا بعد عشرين عامًا حين ينتهي البترول، وتتم العودة لاستخدام الحطب وقش الأرز كما كان في السابق. ولذا؛ اقترحت عليهم أن ننظر لدول الاستيراد، التي نستورد منها كاليابان، ونطلب منهم إقامة مدرستين صناعيتين، وبالفعل فقد ذكرت هذا الكلام في مؤتمر التعاون الياباني المصري في مكتبة الإسكندرية منذ عامين مع د. إبراهيم بدران. وحينها، كنت قد اقترحت اقتراحين، أحدهما: هزلي والآخر: جاد. بالنسبة للاقتراح الهزلي، فهو أن نتبادل الحكومات، أما الاقتراح الجاد، فمفاده أن طالما كل آلة في البيت صنعًا يابانيًّا؛ فلماذا إذًا لا تؤسس الحكومة اليابانية معهدًا عاليًا للصناعة في مصر. وفعلًا، يوجد حديث عن الجامعة اليابانية، إلا أنه لم يتم الإنجاز فيها حتى الآن.

تصور العمل سيكون كالتالي:

- الاتفاق على رءوس أقلام.
- الاتصال بكم لنخبركم بها.
- كل فرد منا يضع العناصر.
- بعد وضع العناصر نكلف بعض الإخوة بالعمل بها.

ومن الواضح أن الفكرة عندكم موجودة منذ فترة، وإن شاء الله نستمر في هذا، متمنين أن يشيع هذا، وأن تُعدَّ دراساتٌ في كل اتجاه.

د. نادية: في الحقيقة لدي ملاحظتان:

الملاحظة الأولى: لدينا جملة من الاهتمامات والتخصصات والشباب، والفكر الإعلامي والنفسي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وهذه هي العناصر التي إذا امتزجت معًا؛ لاستطعنا أن نقدم رؤية للنهوض. ولقد تحدث أستاذنا عن قطاع مهم جدًّا، وهو التنمية الصناعية وما يتصل بها من تعليم، لكن أرى أن يتم العمل كالتالي:

– لدينا مهمة قبل الحديث في مجال القطاعات، وهي أن نقدم ما لدينا في أوراقٍ حول مفهوم النهوض الحضاري نفسه، وكذلك حول مفهوم التفكير الإستراتيجي، وحول آليات التغيير، فتكون هذه ورقة أساسية.

– ثم يكون هناك تصورٌ، عما يلزم مصر في هذا المجال من رؤية كلية، وهذه هي المهمة الأساس.

الملاحظة الثانية: اننا في الوقت ذاته وراءنا في الثلاثة أشهر القادمة فرق عمل تعمل في عدة مجالات محددة، كمجال أولي في مجالات مؤسسات الدولة: الأمن، الجمعيات الأهلية، الحكم المحلي، محاربة الفساد، وفي البرلمان. فعلى حسب الورقة المقدمة لحضراتكم، هذه مجالات مطلوب فيها رؤى حول كيفية إحداث التغيير والتفعيل، لكن هذه المجالات والمؤسسات القرينة بها تحتاج رؤية تنظم بينها؛ لكي تقدم رؤية لكيفية النهوض؛ لأنه لن يعمل أحد على البرلمان بمفرده أو الأحزاب بمفردها. فهذا معنى الرؤية الإستراتيجية إذ لا أحد يعمل على الجمعيات الأهلية وحدها أو الفساد بمفرده، فهذه ملاحظة أولية.

وأرجو أن نستمع لحضراتكم جميعًا بمداخلاتكم في هذا الموضوع في هذه الجلسة؛ لنخرج باتفاق على شكل العمل في المرحلة القادمة كل خمسة عشر يومًا، وطبيعة الأوراق التي ستقدم كل خمسة عشر يومًا، ومن الذي سيقدمها؟ كما يجب أن نضع لأنفسنا جدول أعمال نلتزم به.

د. باكينام: وهذه الجلسة الأولى قد تكون تدشينًا للجلسات القادمة في مشروع النهضة. وبالتالي يهمنا جدًّا معرفة آراء حضراتكم فيما يخص التصور عن كيفية صياغة المرجعية لمشروع النهوض، والخطوات التي يجب أن نتخذها، فضلًا عن المحاور التي يمكن أن نقسم بناء عليها الجلسات القادمة لكي يَنتُج لدينا بعد سلسلة جلسات معينة نوعٌ من التصور الواضح، يحدد لي مرجعية من منظور حضاري لمشروع النهوض؛ ليكون ذلك هو المنطلق أو الركيزة للمؤتمر المصري للنهوض.

فيهمنا – جدًّا – أن نعرف تصور حضارتكم الذي يخص هذه النقاط المحددة لنستطيع أن نصوغها في نهاية الجلسة بخطة أو برنامج عملي للجلسات القادمة.

د. نادية: لو سمحتم لي، إن ما كتب عن مشروعات النهوض لا يعد ولا يحصى، ومن ثم فنحن لا نريد تكرار نفس الأفكار التي تقال منذ عدة عقود حول ضرورة نهوض الأمة،

ومعوقات هذا النهوض. ونحن هنا في المركز أعددنا دراسة تقييمية تقويمية لما كتب خلال الخمسين عامًا الماضية عن مشروعات النهوض سواء من منطلق قومي عربي أو من منطلق إسلامي (بهذه المسميات)، وخاصةً أن العشر سنوات الماضية كان فيها الكثير مع بداية قرن ونهاية قرن. وإنما نحن نضع أمامنا خبرة الخمسين عامًا الماضية من الحديث عن مشروعات النهوض؛ حتى نعرف ماذا أريد بها، وماذا لم يتحقق فيها. وفي المرة القادمة، يمكن أن أقدم ورقة بهذا المعنى أي خلاصة خبرة مشروعات النهوض الفكرية والحركية كما قدمت عن القرنين الماضيين، وكما أثير الحديث حولها خلال الخمسين سنة الماضية. أيضًا- ومن واقع هذه الخبرات- يوجد تصور عن ماذا ينقصها؟ ولقد كان أهم شيء خلصنا به من هذه الدراسة:

- النتيجة الأولى: أن أخطر شيء مفتقد التفعيل في برنامج حركة وإستراتيجية تغيير، بمعنى أننا ظللنا أسرى الأفكار.

وفي هذا الإطار، أتذكر كلمة قالها المستشار البشري في نهاية مؤتمر حول الإصلاح الإسلامي منذ عامين، قال إننا «لا تنقصنا الأفكار، ولكن ينقصنا تفعيل الأفكار في برامج حركة، وعملية التغيير الإستراتيجي»، أي كيف نفكر ببرامج حركة ونخطط برامج حركة. فأنا أخشى أن مؤتمر دار العلوم أن يكون فيه تكرار مرة أخرى لما يقال.

- النتيجة الثانية: أن هناك فصلًا بين مجالات التغيير، بمعنى أنه يتم الحديث عن التغيير السياسي بمفرده، وكذلك بالنسبة للتغيير الاجتماعي والتغيير الثقافي، ذلك كما لو كانت مجالات التغيير منفصلة. والأخطر فيما يتصل بالمرجعية الإسلامية في عملية التغيير، أن الإسلام السياسي يتحرك منفردًا عن ما يسمى الإصلاح الديني أو الدعوي أو التربوي أو الإصلاح الاجتماعي. وهذه ليست رؤية حضارية إسلامية تحاول أنها تجمع، وبالتالي أقترح أن أقدم المرة القادمة ورقة عمل بنتائج ستكون مع حضراتكم من الغد.

- النتيجة الثالثة: أننا دائمًا نتحدث عن عملية النهوض والتغيير بالداخل بمنأى عن الخارج، كما أننا نعتبرها عملية نخبوية وليست عملية مجتمعية في أوسع أبوابها، أو هي تغيير مؤسسي وليس تغييرًا قيميًّا. إلا أن تواجد حضراتكم من مجالاتٍ مختلفة، كل منها تعكس خبرة في مجالات العمل المدني والعمل الفكري، والعمل البحثي، والعمل التطوعي، والعمل الإعلامي، والعمل السياسي؛ لهو فرصة ذهبية لأن نصوغ هذه الرؤية، وهي كيف

يمكن إحداث هذا التغيير في مصر؟

- النتيجة الرابعة: أن دائمًا الحديث عن النهوض بالأمة كما لو أن هناك فراغًا، فمن الذي يقود هذه العملية؟ أي دولة؟ فدائمًا في عمليات النهوض أو عمليات التغيير يتحدثون بالنسبة لأوروبا على برلين- باريس، أما نحن دائمًا نتحدث عن دور الأركان: المصري الإيراني التركي، فعملية النهوض تحتاج أن نركز على النهوض في قطر أو في دولة نموذج لكي نشد عملية النهوض على مستوى الأمة، والعكس صحيح. هذه نقطة مهمة لندفع بالحركة، ونركز على أننا نتحدث على مستوى مصر بطريقةٍ أساسية.

متحدث١:

كيف يكون هذا المؤتمر للنهوض مختلفًا عن غيره؟

بالنسبة لتصوري لهذا المؤتمر، - وإن شاء الله مع الوقت- تنضم عناصر موهوبة في جميع المجالات المختلفة فهو حلقة الوصل الحضارية؛ حيث إننا في الوقت الحالي لا نتجمع مع أننا في الثورة تجمعنا معًا. فنحن نحتاج أن نتجمع، هذا أولًا، وأيضًا نحن لا نتكاتف في حين أننا في ٢٥ يناير تعلمنا أن المصريين حين يتكاتفون يظهر أحسن ما فيهم، وأحسن ما في قلوبهم، ففكرة التجميع فكرة أساسية في هذا المؤتمر.

على سبيل المثال، إننا من خلال الثورة عرفنا أشياءَ من قبيل أنه نتاج غسيل المخ السلبي الذي حدث على مدار ستين عامًا فقدنا الثقة في الإنسان المصري، ولكن في ١٨ يومًا رأينا الإنسان المصري بمكونات حضارية مذهلة، باختصار هو منفتح على ثورة اتصالات على العالم كله، وهو يريد أن يعبر عن نفسه بحرية وديمقراطية من ناحية، ومن ناحية أخرى هو منغمس تمامًا في هويته الثقافية التي يعبر عنها في قيام الليل والتكبير كما يعبر عنها بالإحساس بالإيمان القوي جدًّا. فهذه هي الأمة في ١٨ يومًا في ميدان التحرير. أيضًا، كنا قبل الثورة نقول عن النهوض الاقتصادي إنه يحتاج لسنوات عدة؛ لأن الإنسان المصري غير مستعد، إلا أني الآن أدعي أن الإنسان المصري الذي رأيناه في الـ ١٨ يومًا، لو نحن كمفكرين ومثقفين ورجال أعمال تكاتفنا وتجمعنا وأعطيناه الأفكار الصحيحة والتوجيه السليم؛ لاختلف الحال كثيرًا. مع العلم أنه ليس عيبًا أن نوجه، فهذه مسئوليتنا، وليس عيبًا أن نكون أمة تدعو إلى الخير وتأمر بالمعروف وتنهَى عن المنكر، ومسألة الأمر بالمعروف عليها اعتراض لأن لجنة السعودية سمعتها سيئة لكننا بحاجة إلى أن نلتقي على المرجعية

الحضارية، نلتقي بشكل مؤسسي مع المركز ومراكز ومؤسسات كثيرة، وعلى جانب آخر نتواصل إعلاميًّا مع الشعب، ونعطيه أفكارًا ينهض من خلالها.

أ. محمد منصور:

إن العقبة في طريق التحرر أمران: التحرير والتنمية: يقول تعالى في سورة البلد: فَلَا اقْتَحَمَ الْعَقَبَةَ {٩٠/ ١١} وَمَا أَدْرَاكَ مَا الْعَقَبَةُ {٩٠/ ١٢} فَكُّ رَقَبَةٍ {٩٠/ ١٣}»، فالتحرير أولًا، ثم التنمية، والقرآن فسرها بوضوح، إذ قال تعالى: «وَأَنتَ حِلٌّ بِهَٰذَا الْبَلَدِ {٩٠/ ٢}»، بمعنى حلال لك العيش فيها وحرٌّ فيها، فهي حل له ولأولاده وأحفاده، وهو حر يعمل فيها خلقنا الإنسان في كبد، فلا اقتحم العقبة، وأعطاه شفتين والأيدي فأعطاه أدوات.

متحدث:

في الحقيقة، وفي تصوري أن مشروع المؤتمر المصري يجب أن ينقسم بعد ذلك إلى لجان؛ فيكون فيه لجنة سياسية، ولجنة اقتصادية، ولجنة للتعليم، ولجنة لبناء الإنسان، ولجنة للإصلاح الديني. وكل رئيس لجنة يكون ممثلًا في المجلس الأعلى لمشروع النهوض المصري، ويستمر هذا لأننا سنحتاجه لسنوات طويلة قادمة، وأن يقوم بإنتاج مشروعات فكرية للمؤسسات الموجودة، وكلما اكتمل ملف مشروع يرسَل للمؤسسة المختصة، فمثلًا لدينا في التعليم مشكلة كبيرة جدًّا فمن الممكن أن يضع التعليم في أولوياته، ويبدأ العمل على ملف التعليم بمجموعة من المتخصصين تتسع وتضيق حسب الحاجة، ويكتمل الملف ويرسل إلى وزارة التعليم، مثلًا وزارة الصناعة، الصحة، كل الوزارات المعنية والمؤسسات المعنية، فيكون هذا بمثابة عقل النهضة؛ لأنه يبدو أننا في المرحلة الانتقالية اكتشفنا أننا لم نكن جاهزين بالقدر الكافي لمشاريع البناء؛ لأننا انشغلنا سنين طويلة، فالنظام كان فساده مستفزًّا للجميع؛ فانشغلنا في مقاومته، فحينما سقط تفاجئنا أننا ليس لدينا بنية نفسية للبناء، ومازلنا نعمل بالبرامج القديمة: نهاجم، وننتقد، وليس لدينا البنية النفسية للبناء، لم تتكون حتى الآن. وهذا متسبب في أزمة كبيرة جدًّا، وتحتاج لتغيير في العقلية المصرية من النقد والهجوم إلى البناء، وأعتقد أن هذا يحتاج عملًا كثيرًا في الفترة القادمة خاصةً أنه توجد أزمة مزمنة في العلاقة ما بين الإنسان المصري والسلطة، فالإنسان المصري وقع تحت سلطات استبدادية آلاف السنين، فأصبح في إدراكه أن السلطة سلبية استبدادية يتعامل معها بالاحتيال، بالتفادي، بالهرب. وكل المعاملات تؤدي في النهاية إلى حالة من التكيف

المشوه، فيحاول أن يتكيف مع هذه السلطة فيتشوه. ونحن مازلنا نعاني من هذا حتى الآن، ويعاني منها من سيصبح رئيسًا، ويعاني منها الآن مجلس الشعب، وسوف تعاني أي حكومة قادمة؛ لأن هناك علاقة ملتبسة بالسلطة تجعله دائمًا في حالة اضطراب مع السلطة، وأحيانًا يقوم بعمل عدوان سلبي على السلطة، وعدوان سلبي على نفسه، وعلى البلد؛ فيصبح من حيث لا يدري هادمًا، وهذا يحتاج رؤية من أهل الفكر وأهل العلم السنوات القادمة.

وأيضًا، بالنسبة للتصور في مخطط مشروع النهضة، أنه لا يتوقف فقط على أهل الفكر، وإنما يحوي أهل الفكر وأهل العلم وأهل التنفيذ، فمثلما قالت د. نادية لدينا فائض أفكار في كل المجالات كتب ودراسات وأبحاث كل شيء، ولكن كانت توجد لدينا أزمة في توظيف العلم لتحويل الفكرة إلى مشروع، وكانت هناك أزمة في تحويل العلم إلى تنفيذ، أو إلى مشروع تظهر ثماره على الأرض، فنحن لا نريد المبالغة في إنتاج الفكر بقدر ما نهتم بتوصيلة الفكر العلم، ثم توصيلة العلم بالتنفيذ.

وتوجد تفاصيل كثيرة سأتوقف عن الكلام فيها الآن، وأشير إلى الإنسان؛ فهو الأداة الأساسية في النهضة، فالإنسان المصري هناك حيرة بعض الشيء في وصفه، في بعض الأوقات يقال إنه إنسان عظيم جدًّا، وإنسان فيه طبقات حضارية وعمق ديني وعمق ثقافي، وأشياء كثيرة، وظهر ذلك في الـ ١٨ يومًا الخاصة بالثورة، لكن من جهة أخرى ترى في الإنسان المصري عيوبًا كثيرة ومخيفة ومفزعة، وقد كتبت كتابًا عن الشخصية المصرية، فعندما جئت لإعداد مادة الكتاب فكانت أغلب المادة سلبية، وكنت أعدُّ المادة من الدراسات التي قامت على الشخصية المصرية في سنوات ماضية وملاحظات حالية في الوقت الحالي؛ فوجدت أن أغلب المادة سلبية، فوجدت أنه يبدأ بسِمَةٍ جيدة ثم ينحدر بها حتى تصبح صفة سلبية، وهكذا، وهذه حقيقة وواقع نراه في الحياة اليومية كالعشوائية، والتشوه، وعدم الإحساس بالجمال، فبنية الإنسان تحتاج لعمل كثير جدًّا؛ لأننا يمكن أن نتحدث عن مشروعات ومؤسسات وأفكار عظيمة جدًّا، لكن الأداة الأساسية التي تقوم على هذا هي الإنسان، فبناء الإنسان يحتاج أشياءَ كثيرة. وفي تصوري، أننا نحتاج بناء الإنسان في عدة مستويات، إعادة بناء وتأهيل الشخصية المصرية، فالشخصية المصرية بها أشياء كثيرة. وأعتقد أن حضراتكم اطَّلعتم على أشياء كثيرة مما تم عملها كالدراسات العالمية والمحلية، التي تم عملها على منظومة القيم في الشخصية المصرية، وكانت كلها في

غير صالح الشخصية المصرية، مثل البحث الذي قام بعمله د. أحمد زاهر حول القيم. وكنت قد دُعيت لمناقشته في مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار قبل الثورة بسبعة أشهر تقريبًا، وهو ضمن بحث عالمي تم عمله على ٩٣ دولة، وكانت مصر من أسوأ الدول في منظومة القيم، رغم أننا من المفترض أن لدينا فجرَ الضمير، فأصبحنا في حالة شيخوخة الضمير، وكل هذا يشير إلى أن لدينا أزمة في الضمير العام، تجعل الأداء متدهورًا، وتجعل العلاقات مضطربة، ولا نستطيع عمل نهضة دون أن نوقظ الضمير العام، ونقوم بعملية تأهيل وإعادة بناء للشخصية المصرية، وربما نحتاج- بالتوازي أو بالتوالي- لتصور البناء النفسي والبناء الحضاري للشخصية الإسلامية. فالشخص المسلم في هذا التوقيت من عُمر الكون ماذا يكون شكله؟، وكيف يفكر؟ وكيف تكون مشاعره؟ وكيف تكون سلوكياته؟ كيف يكون إحساسه وإدراكه؟.

يمكن بعد ذلك أن نفكر في تصور الأمة الإسلامية، وكيف تكون تركيبتها؟ فهذه ثلاث مراحل، يمكن نحتاج في مشروعاتنا التي نقوم بها الشخصية المصرية والشخصية الفردية الإسلامية شخصية الفرد المسلم، مرتكز التكوين النفسي والحضاري للأمة الإسلامية، ونحتاج أن نسير في هذا الخط لإنتاج الإنسان، أو إعادة تكوين الإنسان الذي سيقوم بهذه الحضارة، وشكرًا.

متحدث٢:

أريد معرفة كيف سنسير وفق منهجين؟، فكما أشارت د. نادية حول تقييم دراسات النهضة بشكل أو بآخر، فهل هناك ملفات محددة سنبدأ أن نتحرك فيها كخبراء يحاولون أن يتعاملوا معها عبر حركتهم المنطلقة. من وجهة نظري، يجب أن نبدأ من الواقع، وليس من الفكر. وبالطبع لا يمكن الفصل بينهما، لكن أنا أقول من الواقع ثم نذهب للفكر؛ فأنا أخشى أن ما كان مسيطرًا من قبل هو الفكر مع غياب تفاعل الواقع مما جعل المسألة غائمة، والآن نحن بصدد- إن صح التعبير- تدشين جديد، وهذا ما فتحته الثورة وهو مسألة for action search، ثم يمكن هنا أن تثار مجموعة من القضايا الفكرية، ولقاءات المفكرين والباحثين هي من تحسم.. التوجه الفكري يتجه في أي مسار ومساحة؟. ما أريد قوله إنه ربما نحتاج لتخصيص جلسة لعرض خبرات أصحاب تجارب ثرية وملهمة، وفي مساحات مختلفة، أن يقدموا تجاربهم في مسألة وصل ما انقطع بين الفكر وبين الحركة، وما

هي المنهاجيات التي استخدموها؛ لأننا لدينا تجارب ممكن أن تكون هناك نماذج مختلفة موجودة، وممكن أن نتحدث عن بعضها في وصل ما انقطع؛ لأن هذا سيساعد بشكل كبير جدًّا. وأنا مازالت مرتبكًا في المنهجية التي سنسير بها؟

د. باكينام:

المفروض أن يتم في هذا الاجتماع تحديد/ والاتفاق على أنسب السبل، لكن يوجد اقتراح أن يكون في كل لقاء ورقة ننطلق منها- وهذا مجرد اقتراح شخصي- بأن نحدد في هذه الجلسة مرتكزات المرجعية التي نتصورها للنهوض، ونخصص لكل جلسة مرتكزًا معينًا؛ يتم في إطاره الحديث عن ورقة تعرض للخبرات التي يمكن أن نستفيد منها في الوصل بين الفكر والحركة في هذا المجال.

متحدث٣:

لنبدأ مع الخبراء في تحديد مشكلات أساسية، وننطلق من الواقع، ومن حيث طبيعة الشخصية المصرية ومكوناتها، والتشوهات التي بها، ثم نطرح سؤالًا أساسيًّا متعلقًا بالمستقبل: ما هي المنظومة التي يجب أن تحكم تكوين هذه الشخصية في المستقبل؟ فيكون دورتلك اللقاءات أن تساعد في تحديد منظومة القيم هذه، ويجب أن نستلهم نموذج الثورة المصرية الذي كان فيه توجهات عامة أساسية موجودة، لكنها تطورت بالممارسة المستمرة بالميدان، وتحركت وفق نموذج حضاري، فأنا أخشى أن نتحدث عن المرجعيات الفكرية بعيدًا عن الملفات الواقعية، ونكون بذلك نكرر ما سبق.

د. نادية:

أقترح أن الورقة الثانية تكون في الاجتماع القادم، ويكون هناك ورقة ثالثة عن منظومات القيم في المجتمع والدولة المشوهة، والتي يراد تغيرها. وهذه اقتراحات، فنحن لن نعمل في الست فرق، لكن نمثل المكان الذي تخرج منه الأفكار التي على أساسها سنتحرك؛ فثمة من سيتجه للبرلمان والذي سيتجه للأحزاب. فهل الفكرة واضحة؟

د. محمد:

بسم الله الرحمن الرحيم، قد جاءني تخوف وانزعاج، وقد أكد هذا التخوف أ. هشام بحديثه عن أننا نتحدث عن أفكار، ود. نادية بذكرها كلمة المستشار طارق البشري أكدت

أنه لا ينقصنا أفكار لكن ينقصنا تفعيل الأفكار، وأجابت على جزئية التخوف أن يكون الإطار الذي نتحدث فيه والمؤتمر الذي نتكلم فيه؛ هو في إطار فكري فقط، أو في إطار وضع منهاجيات فقط. وهذا الأمر بالنسبة لي مزعج جدًّا، فحضراتكم تستطيعوا بمفردكم عمل هذا الإطار أو الفكر أو هذه المنهجية. لكن مهم جدًّا أن يكون في أول لقاء توضيح أننا لا نضع أفكارًا فقط، بل نضع- أيضًا- آليات، ونجد بدائل للآليات هذه لتنفيذ هذه الأفكار وتفعيلها، فنحن من البداية لا نقول أفكارًا إستراتيجية أو أفكارًا للنهوض فقط أو وضع إستراتيجيات، بل نقول آلية تنفيذها ووضع بدائل لآليات هذا التنفيذ. فقد تم وضع هذا الهدف من البداية، لو وضح هذا الأمر لزال التخوف لدي، والخوف سينتهي عندما نضع هذا الهدف، ويكون له آليات تنفيذ وبدائل الآليات، وتكون هناك مشاركة من المجتمع والشباب؛ لنصل للمنتج الذي سنعرضه في المؤتمر المصري للنهوض.

وبالنسبة لسبب الانزعاج؛ أنني لا أرى محور الشباب من ضمن المحاور الستة، فأنا أعتقد أن محور الشباب هو مفتاح النهوض. ولو أهملنا إستراتيجية النهوض بالشباب؛ فستكون هناك إشكالية كبيرة جدًّا، لاسيما ونحن نفتقد لعدم وجود إستراتيجية للشباب في مصر. أعتقد أن وضع إستراتيجية للشباب؛ سيخفف من الملفات الأخرى. فلو قمنا بعمل إستراتيجية لتفعيل دور الشباب وليس لتسييس دور الشباب، فنحن في مرحلة يتم تسييس الشباب- للأسف الشديد- فأصبح أداة لعمل أفكار حزبية وسياسية، وأعتقد أننا لو قمنا بتفعيل دور الشباب سيساعد جدًّا في الستة محاور بما فيهم المحور الاقتصادي، الذي يريد د. سيد إضافته. فلو أننا خصصنا محورًا للشباب وفعَّلنا إستراتيجية العمل فيه، فتقريبًا لا توجد إستراتيجية في مصر للعمل مع الشباب، لذلك أضع توصية أمام حضراتكم أن نخصص محورًا للشباب.

متحدث٤ :

كنت كتبت ورقة «عمل أهلي» منذ عشر سنوات، فأنا أريد أن يعمل الناس، وليس أن توضع أفكار وانتهى الأمر على ذلك. وطبعًا، الشباب هو الذي سيقوم بالعمل، فالمشكلة- فعلًا- أننا نريد أن نتوجه للشباب ليقوموا بعمل، في الماضي كان الأفراد كلهم منتجين ولا يوجد عاطل على الإطلاق.

د. باكينام:

من المفترض أن هذا المؤتمر هو سلسلة من المؤتمرات، وكنا نتحدث على مستويين: الأول الجمع بين الفكر والحركة، فأنا أحتاج فكرًا في البداية، ولكن لا أطيل فيه، بل يكون منطلقًا فكريًّا موجزًا، أو مرجعية ننطلق منها ونحدد أولويات. وفي كل أولوية نحدد كيف تطبق في برامج عملية؟، وتكون عندنا هذه الوثيقة التي تحدد منطلقنا المرجعي وأولوياتنا انطلاقًا منها عند كل أولوية ومرتكزة يتم ربط الفكري بالحركي في إطار تصور برامج مهمة جدًّا؛ لضرورة تفعيل هذا الفكر. فبالتالي، أنا أتحدث عن الفكر كمنطلق، لكن العمل كله في البرامج.

النقطة الثانية: الربط بين الطويل والآجل، فنحن- في البداية- اخترنا ستة محاور، لكن هذا لا يعني أن هذه كل الملفات التي لابد أن نعمل فقط فيها، بل التي نبدأ بها؛ لأنها تمثل تهديدًا مُلحًّا، فعدم تناولها في الوقت الحالي قد يعيق الملفات الأخرى التي- أيضًا- لا تقل أهمية.

وبالنسبة لملف الشباب فهو غاية في الأهمية، ولكنه يوضع في إطار الآجل الذي نعدّ له من الآن- هذه وجهة نظري- فالشباب موجود في كل المحاور معنا، فهو موجود في الإعلام والعمل الأهلي، وكل الملفات الأخرى محور انطلاقها يدخل فيها بشكل كبير الشباب. أما نتناول الشباب في ملف منفصل هو أمر مهم، لكن نضعه في المنطلق المرجعي كملف بجانب الملفات الآنية، وربما يأتي في المرحلة الثانية، مع إدراك أن الشباب متضامَن في كل الملفات الأخرى.

د. نادية:

أريد أن أقول: إن تسمية «المؤتمر المصري» الهدف منه أن نعلن فيه نتائج ما نريد فعله، لكن أهم شيء أن ما سنفعله يصل للأشخاص التي ستنتفع به، وليس عقد مؤتمر كالمؤتمرات السابقة ويذهب هباءً. فكلمة المؤتمر المصري مسمًّى معنويٌّ، لكن بالفعل كيف يتحول الفكر إلى برامج وآليات؟، وهذه المهمة الأساسية. فلن نفكر مرة أخرى، بل نخطط لآليات للحركة، هذه نقطة.

النقطة الثانية: هي التفكير، فكما قالت د. باكينام.. إن الشباب موجودون في كل مستوى من هذه المستويات، إنما فكرة أن أعمل للشباب بمفردهم ليس هذا المطلوب، فأنا أعمل

لهم لما له علاقة بالبرلمان وبالأحزاب وبالثقافة وبالإعلام وبالعمل الأهلي ومكافحة الفساد وفي الاقتصاد، ففكرة أن أتصور أن كل قطاع منعزل عن غيره فهذه الضربة القصوى لكلمة رؤية حضارية؛ فالرؤية الحضارية تعني أني أجمع وألغي الثنائيات. وسوف أرسل لحضراتكم التصور الكبير الذي كنا وضعناه، وتم تقسيمه ثلاثة مسارات: مسار مؤسسي، ومسار حركي، ومسار نسميه الجماهير والشباب، وفيه تمكين الشباب وتأكيد فعاليات آليات التواصل، وأشياء أخرى كثيرة.. لكن كما سبق وذكرنا، لن نستطيع وضع برنامج فيه مسارات متعددة؛ فهذا يحتاج لفريق كبير جدًّا للعمل وإمكانيات وقتية كبيرة، وبالفعل قسمنا المهمة. وفي الخطة التي كتبناها، موجود أن كل ما يتصل بالستة المجالات- وخصوصًا الاقتصاد- يجب أن يكون فيها فكر حركة وشباب ومتخصصون.

د. شريف عبد العظيم:

هل هدفنا أن ندمج أهل الفكر وأهل الحركة في إطارٍ واحد للوصول لغايات بعينها؟

د. نادية:

بالفعل، وأيضًا، تطوير برامج وآليات وتصورات كتصور لتفعيل البرلمان، ونرسل هذا التصور للبرلمان، كيف نفعله ليعرف الشباب كيف يطوروا ويصبحوا عاملَ ضغط على البرلمان من أجل كذا، لدينا تصور- مثلًا- عن كيف أن الأحزاب الإسلامية (الجديدة) تأخذ دورًا تنمويًّا أوسعَ؟، كيف نوصل هذه الأفكار من خلال الشباب، من خلال جمعيات، من خلال الإعلام. وأهم من مرجعية حضارية إسلامية، أعتقد أننا جميعًا يجمعنا همٌّ إسلامي واسع للنهوض بالأمة، وليس همَّ تنظيم ولا حزب ولا جماعة، مع احترامي لهم جميعًا، لكن الذي نتحدث عنه أوسع بكثير من العمل السياسي بالمعنى التقليدي الضيق.

د. باكينام:

نحن نربط الكلي بالجزئي، فنحاول أن نجعل مشروع النهضة يقوم ويبدأ، ولا يكون مجرد فكر.

د. نادية:

بعد الثورة مباشرةً جاءت هوجة الشباب، والشباب لديه طاقة للعمل وكثرة المبادرات، فاقترحنا أن نعقد اجتماعًا، ونجمع الأشخاص المعروفة على الساحة الذين يعملون

مع الشباب في أكثر من مستوى؛ لنرى كيف نستطيع تشبيك الجهود وتشبيك الطاقات الموجودة وتشبيك الأفكار، ونحن لدينا طاقات كبيرة جدًّا، «بس» دعوني أعترف أن كل واحد في مشروعه، ونحن نحتاج في هذه المرحلة للتشبيك؛ ليكون لدينا تراكمٌ لإحداث عملية التغيير التي نريدها، وإلا سنبقى كما نحن، وتكون الجهود جهودًا فردية.

متحدث٥:

أرى خوفًا وقلقًا تجاه الفكر، ويمكن مبررُه أنه- فعلًا- حدث نوع من التضخم الفكري لدينا، ويمكن هذا يمثله التوحش الإعلامي، فالناس تتحدث كثيرًا وتعمل قليلًا. وعلى سبيل المثال، الثورة الفرنسية يقال إنها نجحت؛ لأنه سبقها عصر التنوير، وكان هناك مفكرون كثيرون يكتبون وهم الذين هيأوا لنجاح الثورة، وأن تتحول من ثورة هدم إلى ثورة بناء مستمر حتى هذه اللحظة.

الأمر الثاني أتذكر أنه قبل الثورة بفترة بسيطة، كان هناك برنامج وثائقي على الجزيرة، وكنت أحد المشاركين فيه، وكان البرنامج الوثائقي- وقتها- عن العالم الافتراضي للشباب، وكان التوجه أن الشباب هرب من عالم الواقع وذهب للعالم الافتراضي، ووضع فيه أفكاره، وهذا يستنفذ طاقاته. لكن في الحقيقة، كانت توجهات الناس المشاركين- وقتها- أن هذا مشروع للمستقبل، وربما ينتج في وقت من الأوقات. وبعدها بعدة شهور، كان ما يحدث بالعالم الافتراضي أصبح ثورة مدوية في الشارع، وهذا بدأ بفكرة.

متحدث٦:

وتوجد آلية بسيطة في الجامعات الغربية بدأوا ينتقلون من الأيديولوجيا للمعلوماتية البرجماتية، بمعنى أنه لا يتحدث كثيرًا في الأفكار المجردة البراقة، ولكن انتقل إلى المعلوماتية البرجماتية التي تنتج منتجًا محسوسًا، يؤدي إلى إسعاد الإنسان: الفرد والمجتمع. وهذا يتم ضبطه بحاجة بسيطة جدًّا أن الجامعات أغلبها ليس لها ميزانيات حكومية، وإنما تأخذ ميزانيتها من رجال المال والأعمال، فرجال المال والأعمال يعطون للباحثين الذين سيقومون بعمل يحسن إنتاجهم. فهنا يتم ضبط الفكر في اتجاه الإنتاج مباشرة، فليس هناك فكر مطلق، وإنما فكر منتج. فأنا أتصور أن لو حدث هذا التغير أن الفكرة التي لا تنتج تغييرًا ولا تفيد الفرد أو المجتمع؛ لا تجد من يصرف عليها فتموت لوحدها. والفكرة التي تستطيع الصمود، وتتحول إلى مشروع إنتاجي مباشرةً تجد من يصرف عليها، ويتم الاستفادة منها.

متحدث٧:

أرى خطورة؛ لأن الفكرة العملية ليست بالضرورة هي الصحيحة. فلو قمنا بهذا سنقع فيما وقع فيه كثير من الإسلاميين، وهم الآن حالة متخبطة، ولا يوجد اتساق منهجي لهم.

متحدث٦:

أنا معك في أنه حينما نطبق هذا؛ نحتاج تحويلًا، لأن المجتمع الغربي يعيش على فلسفة البرجماتية، الفكرة التي تنتج وتكسب هي التي تستحق أن تعيش، والأمر عندنا يختلف، ولكن لا نبالغ في احتواء الأفكار المطلقة التي تهيم بالهواء بلا ناتج. فالفرق بين الفيلسوف والنبي (من حيث الربط بين الفكر والواقع) أن الفيلسوف يتحدث في أفكار جيدة ولكن لا يفعلها، أما النبي يتحدث عن أفكار جيدة ويضعها في بشر، ويتحركون بها، ويغيّر المنظومة بها.

د. نادية:

نجد في الخارج حينما تُطرح فكرة جديدة حول أي تغيير تجد من ينقلها، ونحن منذ قيام الثورة غير قادرين على عمل توافق، أقصد الرضاء حول أي قضية تُقدم. وفعلًا فكرة الآليات لتوصيل الأفكار المختلفة في مجالات مختلفة مهمة جدًّا، والنظام السابق قبل ثلاثين عامًا كان لديه آلياته، وجعل الإعلام للتعبئة، وكان لديه فكرٌ بمحتوى معين، وكان يجند ويعبئ به الناس، فالمشكلة لدينا كيف يكون نقاش حر، وآليات حرة توصل الأفكار الجديدة؟ ويجب أن نفكر في هذه المشكلة.

متحدث٧:

نحن ليس لدينا فكر إستراتيجي، والإشكال ليس في هذا فقط، فعلى المستوى الفكري لدينا ثلاثة أشياء تؤثر في المسألة. أول مشكلة: أننا ليس لدينا تراكم في الفكر الإستراتيجي، فمثلًا لو أخذنا تجربة كتجربة البرلمان المصري ليس فيها تراكم.

ثانيًا: التشخيص. كل فرد يفكر أن يعمل بمفرده، فلا يوجد عندنا العمل الجماعي، كل فرد يهمه أن يتم عمله فقط، فالاستقطاب ظاهرة في المرحلة الانتقالية. على سبيل المثال، كل وزير تربية وتعليم يأتي يعمل إستراتيجية للتعليم، فيأتي من بعده ليهدمها، ويضع إستراتيجية جديدة، ولم يأتِ وزير يكمل مابدأه من قبله. أنا في هذا المؤتمر، أريد الوصول

لأمور مثل هذه كقطاع التعليم، فأرى كل هذه الإستراتيجيات، وأعمل رؤى من كل هذه الإستراتيجيات، وأقدمها للجهاز التنفيذي المسئول، فأجمع كل القواسم المشتركة في هذه الإستراتيجيات. فهذا يمكن أن يكون جزءًا من المشروع نفسه الذي نعمل فيه. وهذه نقطة في غاية الأهمية، وأنا كنت دائمًا أكرر في فكرة السفير الإسرائيلي الذي ظل في مصر سبع سنوات، وعمل كتابًا بعنوان «سبع سنوات في بلاد المصريين»، أنا أزعم أن ما فعله في سبع سنوات، ووزارات الخارجية كلها لم تفعله. وهذا السفير آخر زيارة له كانت لكمال حسن علي، ودار بينهما حوار، وذكر فيه السفير الإسرائيلي أنه يحلم أن يكون أول سفير لإسرائيل في دمشق. وهذه هي الرؤية ونحن نفتقدها، وعندنا الجزء الثالث: في الأفكار نافذة عربية ومصرية أيضًا، فالسقف لدينا يعلو ثم ينزل مباشرةً، فأنا كراصد لمجلس الشعب الآن تجد في بداية الجلسة فكرة البالون الذي يمتلأ، ويهبط فجأة.

أنا أستأذن حضراتكم، نحن نحتاج للقاء ثانٍ في نفس الموضوع، بحيث نصل لقواسم مشتركة بيننا حول الموضوع، وهذه أول جزئية المفروض نبدأ بها.

النقطة الثانية، أنا عندي مستويان: مستوى جزئي، ومستوى مؤسسي، بالإضافة للبعد الإستراتيجي، والستة مجالات في الجزء المؤسسي، والثلاثة مجالات في الجزء الإستراتيجي محتاج- ولتكن مثلًا د. باكينام باعتبارها المنسق العام للمشروع أو حتى كل اسم معنا- يقوم بعمل المفردات التي سيدور الموضوع حولها، بحيث أن أصل من هذه المفردات بحاجة.. أن الست مجالات هؤلاء هم أهم مجالات، ولهم أولويات، وممكن أقول إن هذا المجال يتداخل مع مجال آخر، فيمكن أن أدمجه. فالأربع مجالات في الإستراتيجي يمكن أن أجعلهم ثلاثة أو اثنين. ولا أريد أن أحكم الآن، أريد أن أحكم عندما يكون لدى المفردات، فأقول الموضوع الأول مفرداته كذا، والثاني كذا. ونجتمع معًا في اللقاء القادم مع المفردات، ونرى هل نحن نحتاج لأربعة محاور في الإطار الإستراتيجي، أم نختزلهم في اثنين، ونضيف واحدًا جديدًا. على سبيل المثال، الآن طرح من حضراتكم موضوع التعليم، وأيضًا ورقة كيفية الربط بين الفكر والحركة، وحتى بالنسبة للمؤتمر ممكن أن نفكر في حلول عملية، فمثلًا في المؤتمر ممكن أن ندعو أشخاصًا من الجهاز التنفيذي أثناء مناقشة المسألة. وما قاله د. سيد دسوقي حول ماذا سيكون منتجنا، فنريد معرفة ماذا سيكون المنتج؟ هل سيكون مجموعات أوراق عمل، أم نداءًا حركيًّا في علم الحركة؟ من الناحية الإجرائية.. هل الأربعة شهور ميعاد تنظيمي

بلغة القانون نستطيع أن نتجاوزه، أم هم الأربعة شهور فقط؟

د. باكينام:

إن الغرض من هذا الاجتماع؛ أن نفكر بشكل جماعي بتصور لتفاصيل الموضوع، فنحن نضع أرضية للانطلاق. وكل هذه الأفكار مطروحة للنقاش. نحن لم نضع ثوابت ونريد أن ننفذها، بل نحن نجتمع لكي نحدد المسار القادم. وواضح أن هذا أحد أهم عقبات التفكير الجماعي أنه إلى حد ما إذا لم يكن هناك شيء واضح نسير وراءه، نجد قدرًا ما من خلط الأمور. بل جزء مما نقوم به لنؤسس للورقة التأسيسية التي سينطلق منها المؤتمر بتشكيل منطلق لمرجعية مشروع النهوض منطلق فكري عام، ينطلق منه التركيز على كل محور أو كل ملف بالحديث عنه وربطه بالفكر العام، وبالتركيز على كيفية تحويله إلى برامج. بعد هذا المنتج سواء سيأتي في شكل أوراق سياسات خاصة بكل ملف، فيقوم على كل ملف مجموعة من الباحثين يرأسهم من يشرف على هذا الملف، ثم يتم توجيه هذا العمل ونقاشه في إحدى جلسات المؤتمر الأول. فمن المفترض عقد سلسلة مؤتمرات تنقاش قضايا إستراتيجية مهمة، والمنتج العام النهائي بعد جهد أشهر من مسئول الملف، يتم في النهاية المنتج الذي نريد أن نصل إليه تصور رؤى ببرامج لكيفية إصلاح أو تطوير هذا القطاع، ثم يتم العمل الإعلامي أن نفعلها وننشرها في المجتمع، ما أقصده أنها سلسلة متصلة من أنماط مختلفة من الأنشطة وليست ثابتة، وهي قابلة للتغيير في كل مرحلة، فنحن نتعلم من الثورة فكرة المرونة فلا يوجد لدينا قالب جامد.

متحدث ٨:

لدى سؤال: ذكرتم سيادتكم رؤية لكل قطاع، فهل يسبق هذا رؤية لمصر في سنةٍ ما، ومصر ستكون هكذا في عام كذا، بحيث نبدأ بهذه الإستراتيجية ثم ننزلها لكل قطاع؟

د. نادية:

يوجد التفكير الإستراتيجي مع الأربع حِزم، وهي أن هناك رؤية حول نهضة وتنمية إنسانية شاملة نحو مجتمع جديد ومتجدد، هذا مستوى ثانٍ، إعادة تأسيس السياسة الداخلية المصرية مصر والأمة والعالم البعد الخارجي، فهذه حزم متراكمة على بعضها في تكوين الرؤية الإستراتيجية. فنحن نريد إعادة بناء مصر على أساس- ابتداءً- من الرؤية للتنمية الإنسانية الكلية، ووصلنا للمجتمع ثم وصلنا لمؤسساتٍ الدولة.. وبالترتيب:

يكون المجتمع أولًا، ثم المؤسسات الرسمية، ثم مصر والخارج. بعد ذلك توجد المجالات الآنية السريعة التي نعمل عليها الآن، وسوف نرسل الورقة الكلية؛ لنعرف تسكين هذا الجزء في الأربعة الأشهر في الخطة، وهذا هو التصور.

متحدث ٩:

نريد في النهاية أن يتصل الفكر بالحركة والحركة بالفكر، وأنا متصور أن الأصل هو الفكر، فيكون الفكر مضبطًا والحركة تابعة له؛ لأن الفكر ليس هو الذي يتبع الحركة، ونحن نحتاج أمرين قبل بدء الحركة، نحتاج لرؤية وهي التصورات الحضارية الرئيسية، وهي التصورات أو الأصول المعرفية للنموذج، وهذا ينبع منه تصورات لمصر أين ستكون بعد ذلك- مثلًا- تصورات لمصر ٢٠٢٠، وهذا بداخله عدد من المشروعات والمجالات التي تحتاج أن نتحدث عنها، ومستحيل لأي مجموعة القيام بها وحدها؛ فهي في النهاية موارد محدودة في الوقت والجهد، فنقرر أربعة أو خمسة محاور رئيسية تكون هي التي نعمل عليها، وأنا أقترح أن تكون آلية العمل طائلة أكثر للجمع بين أهل الفكر وأهل الحركة في كل مجال، وهذا ما سيضبط المنهجية. فلو لدينا رؤية كاملة متماسكة، ويكون أهل الفكر في كل مجال يتعاملون مع أهل الاختصاص من خلال ورش عمل؛ هذا سيساعدنا أن يكون هناك إلمام بالواقع من ناحية أبعاده وظروفه ومشاكله، أو من ناحية الخبرة في ممارسة كيفية التعامل معه وعلاجه، وسيكون هناك تواصل مع الفكر، ويمكن أن يكون في كل مسار قضايا رئيسية في عدد معين من ورش العمل، ويخرج بها تقرير، وهكذا.

د. نادية:

تصور العمل في المشروع الأشمل كان قائمًا على أساس أن لدينا فرقًا، وكل فرقة فيها باحث وباحثون مساعدون، لا يعملون من أنفسهم. فهذا قائم على ثلاثة مستويات من العمل، عمل فكري بحثي، ثم حلقات نقاش تجمع الخبراء الذين يعملون في المجال الحركي. ويوجد مستوى ثان قلنا ممكن عمله، وهو التدريب على أساس لو أشخاص تعمل في هذا المجال، وتحتاج تمكينًا فيه أكثر. فهذه ثلاثة مستويات من الأنشطة الخاصة بكل فريق من الفرق، عمل فكر بحثي يقدم مقترحات حول هذا المجال، وعدة حلقات مناقشة من العاملين في هذا المجال، ودورات تدريب، وتوجيه هذه الثلاثة أنماط من الأنشطة، المفروض كل فريق عمل يعمل على نطاقها.

عندما اقترحنا أن كل المسارات تعمل بالتوازي، وليس بالتوالي عبر سنتين، فوجدنا أنه من الصعب عمل ذلك مرة واحدة بالتوازي؛ لذلك اقترحنا عمل هذه المجموعة في البداية بحيث نركز على البعد المؤسسي في الستة مجالات هذه، وعلى أساس أنه في ذهننا القطاعات المختلفة وأنماط الأنشطة.

أ. هشام جعفر:

أريد ضرب مثلٍ من ثلاث ورشٍ حول إصلاح الإعلام السمعي البصري في مصر، وعبر مجموعة ورشٍ. أولًا: من حيثُ تصميم أجندة الإصلاح حتى هذا العنوان العريض يحتاج وقتًا ورسمَ مسار الطريق والنقاش. جزء ثان من تصميم العملية: وهذا من ضمن المحددات التي نأخذها في الاعتبار تحتاج أن توفر قدرًا من الشروط السياسية؛ بمعنى أنه يجب أن تتحرك في دوائر. النقطة الثالثة- وهي مهمة-: عن المعلومات، فالمعلومات في مصر بها مشكلة، بمعنى عندما كنا نتحدث على إصلاح ماسبيرو؛ وجدنا المعلومات غير متوفرة أصلًا، ولو توفرت فهناك تضارب وليست واضحة. النقطة الرابعة- وهي مهمة جدًّا-: أنه- أيضًا- في مناطق الإصلاح المختلفة هناك لوبِيَّات نشأت تعارض أي إصلاح. فعلى سبيل المثال، ما حدث في الخمس عشر عامًا الماضية في ماسبيرو صنع لوبِيَّات تعارض أي جانب من جوانب الإصلاح. وبالتالي، كيف تصمم عملية إصلاحية تفكك الرؤى الموجودة، ويكون لديك رؤية وحزم وقوة؟ وهذا يثير مجموعة من القلاقل الفكرية، وسيكون جزءٌ من رؤيتك الأساسية أن تصنع لهذا الإعلام عناصر استقلالية، تضمن له أن لا يكون سبيلًا لإعادة الاستبداد. وبالتالي، هذا يثير رؤية فكرية متعلقة بالجوانب المختلفة بهذا الشكل. وحتى في تصميم العملية الإصلاحية، من الخطورة أن يترك الإعلام للإعلاميين فقط؛ فهذه مسألة مجتمعية. وبالتالي، كيف تعمل شكلًا من أشكال الحوار المجتمعي حول هذا الإصلاح؛ ليحقق ضبطًا وشكلًا من أشكال الاشتراك في هذا الإصلاح. وهنا التراكمات التي حدثت صنعت أوضاع، تفكيكُها في الحقيقة يحتاج وقتًا وجهدًا. ونحن نطلق من هذا، وفي حضور إنتاج فكري وتراكم فكري يعمل؛ اتجاهًا في الاختيار نحو الإصلاح لأني عندما أتحرك في الإصلاح توجد بدائل متعددة يمكن السير فيها، ويمكن أن يكون البديل الذي سأختاره في أحيان يكون مناهضًا فكريًّا لرؤيتي الفكرية الكلية، أو في أحيان يعيد إنتاج الإفساد وليس الإصلاح. وهذا نموذج من النماذج لنرى مسألة تركيبه وتعقيدها كيف تسير.

د. نادية:

أ. هشام تحدث عن أمر البيئة المضادة لمشروعات الإصلاح، وفي الرؤية الإستراتيجية يجب التركيز على مثل هذا الأمر. فكما قلت، إننا ممكن أن نقول أفكارًا ممتازة، ولكن أعطيها لمن؟ وقد ذكر أنها تحتاج مساندة سياسية، فهل يجب أن أرتبط بحزب سياسي؛ لأعطي له الأفكار لينفذها أو الحكومة؟ وطبعًا في كل مجتمع، توجد لوبيَّات مضادة للإصلاح، وذكرت الإعلام كعائق، فهذه أمور مهمة يمكن أن تكون ورقة من الأوراق للرؤية الإستراتيجية.

أ. وائل:

في الحقيقة، هذه المشاكل موجودة، وفي نفس الوقت لا أرى كمية من الإنجازات والإبداع ومساحات العمل. وبالنسبة للإعلام، فالإعلام على الإنترنت هو المستقبل، وليس إعلام الشاشة. والطاقات الموجودة للتعليم وللاقتصاد والسياحة والمبادرات، التي أطلقتها مجموعات من الشباب لتفعيل مؤسسات المجتمع المدني، وحققت في عدة أشهر إنجازات رائعة، مثال الإخوة الذين يعملون على الاحتياجات الخاصة والمعاقين، ويحولونهم لجزء يسهم في المجتمع. فنحن لدينا كل الإمكانيات وقيادات رائعة في كل المجالات. وبالنسبة للمشاكل – فعلًا – لدينا مشاكل، لكن لو نظرنا لكميات المشاكل الموجودة الآن بعد السنين الماضية من كبتٍ وإرهاب، وتُظهر هذا المنتجات الرائعة؛ فنحن محظوظون جدًّا، ونحن الآن نتحرك بدون خوف في كافة المجالات.

المهندس طارق:

من خلال جلستنا الآن، وجد أن محمد كريم فعل ما يشبه هذا الأمر، ومصطفى كامل، وطلعت حرب، وحسن البنا. وحينما عملوا هذا لم يكن هناك كتب ولا تنوير ولا مدارس ولا أفراد معهم تساعد؛ فكانت بجهود شخصية، وبعدما فعلوا ذلك ظهر ناس كثيرة قدَّروا هذا الكلام، وما حدث في ثورة ٢٥ يناير أنها حدثت بوحي من الله، فكانت لحظة ربانية، فأعتقد أن البشارة موجودة، وستستمر معانا.

ويوجد أمران ليس لهما علاقة بما نحن فيه، لكنني منزعج منهما: هل الوقت في صالحنا، وهل لدينا مساحة أن نفكر؟ أو بمعنى أصح: يجب أن نكون مدركين وفاعلين ومنجزين، فيجب أن يكون التحدي للوقت يختصر لنا مسافات؛ ليكون هناك إنجاز وفاعلية مبنية على الإدراك.

وبالنسبة للأفكار، أريدها أفكارًا عميقة وإنسانية، وتلمس الوجدان، ويكون فيها البساطة والإدراك والعمق. الأمر الثاني عندما تطلع الفكرة يجب أن يكون حولها زخمٌ، فيكون هناك المؤيدون والمعارضون، ويكون الاعتراض هذا يقوي الفكرة. والمؤيدون ينشروة الفكرة، والفكرة حينما تنزل هذا الزخم الذي يوجد الفاعلية على الأرض.

أ. وائل:

أنا أؤكد الجانب الإيجابي، ففكرة النداء الحركي والتقاء الفكر بالحركة حصل مع الشباب في موضوع المبادرات الشبابية، والتقى فكر د. سيف ود. هبة رؤوف مع فكر الشباب، وعمل انطلاقة لأول موضوع يحدث في المجلس القومي للشباب بين شباب متطوعين وليس جمعيات أهلية، فهم لا ينتمون لأية جهة. وبدء د. سيف ود. هبة معهم ملتقًى شديد القوة والنجاح، بداية وانطلاقة لمبادرات شبابية. الشباب الذين يقومون بها وينفذونها.

د. سيف:

عندما كنا ندرّس لطلابنا، كنا نقول لهم: يجب التفريق بين القلق الدافع والقلق المانع. فالقلق الدافع مهم جدًّا؛ فالإنسان إذا لم يقلق فلن ينتج، ولن يتحرك بنشاط وفاعلية وصولًا إلى الأهداف المرجوة والمرغوبة.

الأمر الثاني المهم جدًّا، وأريد الحديث فيه: أنني في الحقيقة لأول مرة أتقابل شخصيًّا مع د. شريف عبد العظيم، وقد قلت له إني أراه في المجتمع كثيرًا، وأن رؤيتك في المجتمع هي المعول عليها.

الأمر الثالث: أننا نريد أن نحول ثنائيات التخلف إلى ثنائيات نهوض؛ كالعلاقة بين الفكر والحركة. لا شك أن رجال الفكرة في فترة من الفترات ينتجون، وأهل الحركة تحركوا في المجتمع وأخطأوا حينًا وأصابوا أحيانًا أخرى، ولكن في كل الأحوال عندما كانوا يصيبون ويخطئون كانت توجد مشاكل بالفعل. وتم التفكير في أن الحركة التي أنتجت مثل هذا الأثر السلبي كان نتيجة أفكار مفخخة وأفكار سلبية، وهذا مهم جدًّا. فعندما نتحدث- مثلًا- عن الجماعات الجهادية لا شك أنهم يقولون الآن إنهم لم يفكروا بشكل سليم في هذا الإطار. ومن ثم، كما يقول الخطيب البغدادي: «العلم يهتف بالعمل، وإلا ارتحل». ففي ثنائيات التخلف يجب أن ننتقل لدائرة النهوض، ودائرة النهوض تأتي من ثنائيات أخرى وعلاقات أخرى ما بين هذه الثنائيات.

وتوجد نقطة مهمة، وهي أننا نريد إدخال نوعين من التحليل، التحليل الذي كان مفاده حديث أ. وائل برهان وهو تحليل المبادرات؛ فنحن نحتاج الإنسان المبادر، وترصُّد حركة المبادرين لكي يكون هناك نوع من القدوة في هذا السياق؛ لأن المبادرة- أنا أظن أنها- تقطع نصف الطريق لعملية الإصلاح والإنجاز والنهوض، ومن ثم هذه المسألة مهمة جدًّا في هذا الإطار.

أمر آخر مهم عند الحديث عن المؤتمر والوثيقة والثورة والنهوض، فهذه رباعية مهمة جدًّا، لأن البعض ربما انصرف إلى ذهنه أن معنى وجود مؤتمر نعقده بعد أربعة شهور أنه ندوة!، لا فالمؤتمر ليس بندوة، فالمؤتمر هو إحياء للمؤتمر التأسيسي الأول الذي كان قبل قرن من الزمان ١٩١١م، الذي أسس فكرة الجماعة الوطنية، ونحن في ٢٠١١ نؤسس لمؤتمر آخر، ولكنه بعد الثورة، فهو تأسيس للثورة المصرية، وتأسيس للنهوض بهذا المجتمع.

بهذا الشكل؛ مهم جدًّا أنه بعد قرن من الزمان يأتي أُناس يواصلون هذا العمل؛ لأن المؤتمر السابق جاء قبل ثورة، فجاء المؤتمر ١٩١١، وجاءت بعده الثورة ١٩١٩، أما هذا المؤتمر جاء بعد ثورة، وأنا أظن أن مجيئه بعد الثورة مسألة مهمة جدًّا في هذا السياق، وشكرًا جزيلًا.

د. نادية:

في الحقيقة، نحن لم نرسل كل أوراق العمل التي عملنا فيها في الفترة الماضية، وكانت هناك فكرة عن اسم المؤتمر «المؤتمر المصري»، **وفيما يبدو، هناك ثلاثة موضوعات مطروحة:**

- أولًا: نرسل خطة الاجتماع وأوراقه.
- ثانيًا: نرسل مقترحات بالاجتماع القادم.

نتحدث في الاجتماع القادم- إن شاء الله- في ثلاثة موضوعات: الموضوع الأول: دلالات مشروعات النهوض السابقة وخبراتها، وآليات تفعيل العلاقة بين الفكر والحركة، ولو نظرنا كيف نستطيع أن نبني رؤية إستراتيجية على ضوء ما قيل أيضًا؟ فيوجد تأسيس معرفي ورؤية للإنسان، ورؤية للمجالات التي تحتاج لتغيير نفكر كيف نقترب منها؛ لأن هذا ما سنعمل عليه الفترات القادمة على ضوء الأربعة مستويات التي تم وضعهم، وهم: رؤية عن التنمية الإنسانية، ورؤية عن تجديد المجتمع، ورؤية عن السياسية الداخلية ومصر والأمة والعالم. وهذه محاور كبيرة ممكن العمل عليها بأوراق بحيث في مجموعها يمكن

أن نكون رؤية إستراتيجية عن كيفية التغيير الحضاري في مصر من أجل النهوض. يوجد مستوى رابع يمكن الحديث فيه لكن سيكون مجرد إشارة أننا في الفترة القادمة سنكون طلبنا من رؤساء الفرق التي تعمل في المجالات-وسنضيف موضوع الاقتصاد- أن يضعوا تصورًا، وسنرسل لهم خلاصات وموجهات، أو نعقد معهم اجتماعًا بما طرح من حضراتكم حول المعلومات والأفكار والبرامج والتشبيك بينهم هذا مبدئيًّا، ولو يوجد أي مقترح آخر من حضراتكم عن موضوع الاجتماع القادم ستتم إضافته.

٢) خلاصة الاجتماعين التاليين للمؤتمر المصري فيما يخص المستوى التأسيسي:

تمت صياغة عدد من النقاط المهمة فيما يخص المستوى التأسيسي: وتشمل: الهدف من المؤتمر، والمنطلقات، ومحاور النقاش، وآليات التواصل مع الجهات التنفيذية، ومنهجية عمل الملفات الستة التي يعمل عليها المؤتمر (الإصلاح المؤسسي: الإداري، والأمني، والأهلي، والإعلامي، وفي البرلمان، والمحليات).

وذلك وفق ما يلي تفصيله:

الهدف من المؤتمر المصري للنهوض:

هو التأسيس لعمل فكري جماعي يطرح رؤية تكاملية للنهوض بمصر تتأسس على الربط العضوي بين مستويات مترابطة: ١- الرؤى الكلية، ٢- الفكر الإستراتيجي، ٣- السياسات العامة، ٤- البرامج التنفيذية.

في إطار **دور لقاءات المفكرين والباحثين الرئيسية**، وهي صياغة رؤية مرجعية حضارية للنهوض، يتم فيها طرح الملامح والاتجاهات الكبرى للحركة النهضوية لمصر في المرحلة القادمة.

ومن هنا، تقع على تلك اللقاءات مسؤولية إصدار مجموعة وثائق تقدم في مجموعها وفي منظومتها؛ رؤيةً مرجعيةً عامة في القضايا الرئيسية في إطار من خطاب للحكمة والتوازن والانفتاح.

- أولًا: منطلقات البدء:

١-محاولة تفعيل التراكم الفكري والمعرفي، الذي تم تحقيقه منذ عقود للمدرسة الحضارية في العلوم السياسية. ومن الممكن الاسترشاد بدراسة تقييمية تقويمية (قام بها المركز) لما كتب خلال الخمسين عامًا الماضية عن مشروعات النهوض سواء من منطلق قومي

عربي أو من منطلق إسلامي[١]، وللاستفادة من دلالات مشروعات النهوض السابقة وخبراتها. ومن واقع هذه الخبرات، فإن أهم المثالب: غياب التفعيل في برنامج حركة وإستراتيجية تغيير، بمعنى أننا ظللنا أسرى الأفكار، الفصل بين مجالات التغيير، بمعنى أنه يتم الحديث عن التغيير السياسي بمفرده، وكذلك بالنسبة للتغيير الاجتماعي والتغيير الثقافي، ذلك كما لو كانت مجالات التغيير منفصلة، والأخطر فيما يتصل بالمرجعية الإسلامية في عملية التغيير؛ أن الإسلام السياسي يتحرك منفردًا عنما يسمى الإصلاح الديني أو الدعوي أو التربوي أو الإصلاح الاجتماعي. وتظهر المشكلة أيضًا في الحديث عن عملية النهوض والتغيير بالداخل بمنأى عن الخارج، واعتبارها عملية نخبوية وليست عملية مجتمعية في أوسع أبوابها، أو هي تغيير مؤسسي وليس تغييرًا قيميًّا.

٢-التجسير بين الحركة والفكر على اعتبار أن الحركة المدعومة بمشروع فكري هي من متطلبات هذه المرحلة، فمن واجب الوقت التحام الرصيد الفكري الحضاري مع أرض الواقع ومشكلاته، وإيجاد آليات لتفعيل الفكر المنتج على نطاق أوسع سواء لمؤسسات مجتمع مدني أو للشباب أو لصناع القرار، أو للمنتمين لتيارات وحركات إسلامية والأحزاب، أو غيرهم.

سيأتى منتج أعمال المؤتمر المصري الأول على ثلاث قواعد: قاعدة أنه عمل فكري بحثي، ولكنه أيضًا إستراتيجي تقوم به لقاءات المفكرين والباحثين، وقاعدة تحويل الفكري والإستراتيجي إلى سياسات محددة وبرامج عملية؛ حيث سيدور المنتج النهائي لأعمال المؤتمر على كيفية تحويل الفكر إلى سياسات وبرامج في أوراق سياسات جامعة وتفصيلية خاصة بكل ملف من ملف الخبراء، وقاعدة التسويق السياسي والمجتمعي للقاعدتين السابقتين؛ لتفعيل دوائر أوسع على مستوى الرأي العام والمجتمع المدني وصناع القرار. وهذا هو المناط الأساسي والأهم في هذا المشروع: أن تصل منتجاته الفكرية إلى آخرين للاستفادة والتفعيل والتشغيل، وهو ما يجيب عن سؤال مهم: من المنفذ؟

(١) نادية محمود مصطفى: **نحو بناء مشروع إستراتيجي لنهوض حضاري وسطي.. دراسة استكشافية في مشروعات نهضة الأمة**، في: نادية محمود مصطفى، هبة رءوف عزت (محرران)، مشروع النهوض الحضاري ونماذجه التطبيقية، القاهرة: مركز الحضارة للدراسات السياسية، والخرطوم: منتدى النهضة والتواصل الحضاري، ٢٠١١. (الجزء الأول من الكتاب).

٣-ستهتم المرحلة الأولى من المؤتمر المصري للنهوض بالإصلاح الديمقراطي (المدخل المؤسسي)، هذه حلقة من عدة حلقات في مشروع أكبر وأكثر تداخلًا وتكاملًا، ولكن لاعتبارات العمل الآني العاجل سيكون الجزء المؤسسي الديمقراطي هو البداية، مع الوعي إلى ارتباطه بإطار إصلاح مجتمعي واسع النطاق وأطول مدى.

- **ثانيًا: محاور النقاش المقترحة:**

١-مفهوم النهوض الحضاري نفسه، وشبكة المفاهيم المرتبطة به وعلى رأسها مفهوم الاصلاح وربطه بمعنى وجوهر الثورة وعلاقتهما بالتدرج.

٢-أهداف الدولة والمجتمع في مصر (مثل التحرير والتنمية...)، فقد كانت أهداف الدولة المصرية عبر العهود الماضية ثلاثة: الاستقرار، السلام، التنمية وبالأرقام (الكمية). ولهذا نقطة الانطلاق في إصلاح الدولة المصرية أن نضع مجموعة من الأهداف اعتمادًا على الاحتياجات والمرجعية.

٣-كيفية تشكيل البنية النفسية للبناء ونقل العقلية المصرية من النقد والهجوم إلى البناء، منها إعادة صياغة العلاقة ما بين الإنسان المصري والسلطة (تأهيل الشخصية المصرية).

٤-منظومات القيم في المجتمع والدولة المشوهة والتي يراد تغييرها، أو قيم النهوض وقيم الإصلاح: الانتقال من الحق والسلطة إلى الصلاحية، الخدمة المدنية لا الموظف العام. فمن المطلوب إعادة صياغة الدولة على أساس مفاهيم جديدة (مثل: الحاكم خادم الشعب...) وتغيير لغة التخاطب الأساسية في المجتمع.

٥-تقديم ورقة عن كيفية تفعيل العلاقة ما بين الفكر والحركة من واقع تجارب محددة.

٦-بناء رؤية إستراتيجية عن مصر خلال العشرين عامًا القادمة (مراجعة مشاريع الدول الأخرى- ومنها إسرائيل).

٧-العلاقة بين الدولة والمجتمع، ودور ومقومات كل منهما.

٨-تحديد الأولويات والمعايير التي تخلو منها المؤسسات المصرية.

٩-قضية الهوية.

- ثالثًا: آليات التواصل مع الجهات التنفيذية:

- دائرة الدعم الإعلامي تساعد على نشر أفكار وأعمال المؤتمر إعلاميًّا للتواصل مع فئات المجتمع ودوائر النخبة السياسية. فيبدأ الناس في التقاط الرسالة التي نريد إرسالها.
- آليات العمل الأخرى المتعلقة بجلسات استماع برلمانية أو تنفيذية أو للمعنيين والخبراء.
- أهمية وجود صانعي القرار معنا، مثل مسؤولي وزارة التنمية الإدارية والوزارات المعنية.

- رابعًا: منهجية للعمل في ملفات الخبراء:

يتأسس العمل على ثلاثة محاور:

١-أهمية وضرورة امتلاك رؤية كلية للملف، وخاصة في علاقتها بالرؤية الحضارية، بحيث تتم في اتجاهين: من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى، فمن أهم المنطلقات تسكين رؤية كلِّ ملف في الرؤية الحضارية الكلية للمؤتمر.

٢-تفعيل منصة للحوار حول المبادارت الإصلاحية الموجودة بالفعل داخل كل مجال.

٣-استخدام منصة الحوار لمناقشة الأطروحات الجديدة الإصلاحية في كل قطاع.

٤-العمل على التفاعل الحي مع واجب الوقت من خلال: تدشين حوارات، وصياغة أوراق تقدير موقف، وتقديم مشاريع محددة للإصلاح الدستوري والتشريعي في كل مجال، تستجيب بشكل أسرع للاحتياجات الآنية.

إذًا باختصار، ستنطلق كافة مجالات المؤتمر من خلال حلقات نقاشية تُفعل مسارين:

١. ضرورة توافر مسار للرؤية الحضارية الكلية الشاملة والممتدة.

٢. خلق منصات وساحات للحوار على مستويين:

- مستوى آني عاجل (يرتبط بالحدث وما يستجد).
- مستوى ممتد، أطول مدى.

٣) خلاصة محاور الإصلاح المؤسسي في المجالات الستة لعمل المؤتمر المصري:

على النحو التالي:

- مجال إصلاح الإعلام: أ. هشام جعفر:

المحور الدستوري.

الإعلام المكتوب.

الإعلام السمعي، والبصري.

اتحاد الإذاعة والتلفزيون.

حقوق الجمهور (مستهلك الرسالة الإعلامية).

- مجال إصلاح الجمعيات الأهلية: د. مجدي سعيد:

تم طرح أربعة مداخل لإصلاح العمل الأهلي في مصر:

١- الإصلاح الدستوري والتشريعي الخاص بالتنظيمات الأهلية.

٢- التطوير الإداري والمالي للتنظيمات الأهلية.

٣- التأريخ، وتوثيق التجارب والخبرات المحلية والعالمية.

٤- المجالات الجديدة لعمل التنظيمات الأهلية.

- مجال إصلاح البرلمان: د. خليل مرعي:

الرؤية: ورقة تغيير دور البرلمان، واتجاه المؤسسة واللائحة والممارسة.

محاور الملف، ولكل منها ورقة بحثية صغيرة:

١-مراجعة النظام الانتخابي.

٢-علاقة البرلمان بمؤسسات الدولة، وكيفية تقوية مؤسسة البرلمان.

٣-النظام البرلماني المصري (ثنائي المجلسين أم مجلس واحد).

٤-الإطار الدستور والقانوني الحاكميْن لنظام البرلمان.

٥-اللائحة الداخلية للبرلمان.

٦-الدور الوظيفي للبرلمان (ضعف قدرات البرلمانيْن على التشريع).

٧-تنظيم الدور الرقابي للبرلمان.

٨-تنظيم العمل الداخلي في البرلمان.

٩-إعادة هيكلة الجهاز التنفيذي في البرلمان.

١٠- الدبلوماسية البرلمانية.

وتخدم الرؤية والعشرة محاور تحويلَ الإدارة المستبدة في البرلمان إلى ديمقراطية؛ حتى يصبح البرلمان أداة من أدوات الديمقراطية.

- مجال إصلاح المحليات: د. صالح الشيخ:

الإصلاح عن طريق عشرة محاور:

١-إصلاح الوضع الدستوري والقانوني للمحليات (ورقة عن وضع الإدارة المحلية في دساتير مصر مقارنة بدساتير ٤٠ دولة كأول حلقات النقاش).

٢-تقسيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمحليات.

٣-تفعيل المجالس الشعبية المحلية.

٤-التمكين المالي، وإعادة منظومة التخطيط المحلي.

٥-إعادة النظر في دور المحافظين.

٦-الارتقاء بمهنة الإدارة المحلية (تحويل مركز سقارة للتنمية المحلية).

٧-مهنية الإدارة المحلية (مدرسة الإدارة المحلية).

٨-العلاقة بين المستويات المحلية والمركزية.

٩-تمكين المواطن(دور المواطن في مراقبة المحليات).

١٠- إعادة التقسيم الإداري لجمهورية مصر العربية.

وتم الخروج بمجموعة من التوصيات، تتمثل فيما يلي:

١. طرح عناصر الرؤية الحضارية للنهوض على أجندة عمل المؤتمر بحيث تمثل روح سارية في كافة مجالات المؤتمر.

٢. توافر خريطة مبدئية لورش عمل مجموعة الخبراء حول الملفات الستة المطروحة.

٣. حضور الباحثين المساعدين للاجتماعات بحيث يصبحوا أكثر تفاعلًا واتصالًا ومشاركة.

ملحق (٢)

المستوى الفكري:

وفيه تمت مناقشة الثنائيات الفكرية التي تشتبك مع الواقع المصري وأثيرت منذ ثورة يناير وحتى فترة الإعداد للمؤتمر، وبينما كان التعامل السائد مع هذه الثنائيات في المجال العام المصري يغلب عليه اعتبارها ثنائيات حادة، لاسيما في ظل حالة الاستقطاب الفكري والسياسي، التي شاعت بعد الثورة؛ فقد استوجب الأمر أن تتم مناقشتها والخروج بها من ضيق الحدية إلى رؤية منفتحة تجميعية بين تلك الثنائيات. ومن ثم، كانت الثنائيات المطروحة للنقاش الفكري خلال بعض لقاءات المفكرين والباحثين المؤتمر المصري، هي: الثوري والإصلاحي، النخبة والجماهير، المدني والعسكري، والسياسي والدعوي.

وفيما يلي، بيان لأهم محاور النقاش حول تلك الثنائيات:

ثنائية الثوري والإصلاحي:

الثورة في اللغة تعني الوثب، القفزات السريعة والمؤثرة، فهي تغيير سريع لكل من منظومة القيم السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع، والثورات هدفها التغيير الجذري الآني السريع.

بينما الإصلاح هو تغيير منظومات القيم في المجتمع تغييرًا تدرجيًّا على خطوات، وهو تغيير غير صدامي، يضمن ثبات خطوات التدرج في الإصلاح ضمن خطة محددة وواضحة.

السؤال المطروح في هذا السياق: هل هناك تناقض بين الإصلاحي والثوري؟

فكما يظهر للوهلة الأولى أن الثوري مضمونه عكس مضمون الإصلاحي؛ فالأول تغيير جذري وراديكالي وآني، والثاني تغيير تدرجي وغير صدامي، وعلى فترات طويلة.

لكن لابد من كسر ثنائية الإصلاحي- الثوري؛ لأنه يوجد بينهما تداخل؛ فالثوري يفتح الطريق إلى الإصلاحي، فالثوري يقضي على القيود التي تعيق الإصلاح، ويمهد له الطريق.

فإصلاح المجتمع يشبه العمل التربوي، وبالتالي الخط الإصلاحي المستمر على مدى طويل هو الأساس، ولكن عندما يستشري الفساد والانحطاط في أي مجتمع؛ فلابد من ظرف ثوري استثنائي يبدأ في سياق الإصلاح، ويفتح له الأبواب.

التغيير الجذري في بعض الأحيان يرتد إلى الخلف، فلابد من الإصلاح التدريجي، ولكن يجب توضيح درجات التدرج التي يسير عليها الإصلاح، ويجب التوافق على تلك الرؤية

وتنفيذها، فهناك بعض المسائل لابد فيها من حل جذري، وبعض المسائل تحتاج ضمانات لاستكمال الإصلاح التدريجي.

فالثورة المصرية حاليًا تحتاج إلي إصلاح لكي تستمر، فالثوري يتداخل مع الإصلاحي، والفكر الإصلاحي يجب أن يتضمن الثورات، وكيفية الاستفادة من الرصيد، والتراكم الإصلاحي؛ لتقوم الثورة في لحظة معينة، أو إعادة هيكلة الإصلاح بالثورة على ما هو قائم، ثم استكمال مسيرة الثورة بإصلاح ما تبقى من منظومات الدولة والمجتمع، أو تحقيق تراكم إصلاحي في مستويات عدة بما يشكل نقلة نوعية ونتائج أقرب لنتائج الثورات، ولكن على مدى زمني أطول. فعلى سبيل المثال، حققت التجربة التركية ما يمكن وصفه بـ «ثورات» أو طفرات إصلاحية من حيث النتائج، وإن كانت تجربة إصلاحية بالأساس.

ثنائية النخبة والجماهير:

المسألة التي تتعلق بالنخبة، وتعرف من اسمها في اللفظ العربي، فالنخبة يجب أن تكون أرقى ما في المجموع، وتأتي من الانتخاب؛ فالنخبة لا تنتخب نفسها، ولكنها يجب أن تكون معبرة عما تنتخب منه وله. والكلمة الأخرى التي استخدمها العرب للتعبير عن النخبة هي الصفوة، وهي أيضًا نوع من الاصطفاء والانتقاء وفق معايير.

فالنخبة هم من يعلون مصلحة الوطن، ولديهم خطط، وبرامج تنفيذية؛ لإدارة الدولة.

والنخبة يجب أن تتوافر فيها شروط حتى يطلق عليها لقب «نخبة»، ومن أهمها:

- تعبر عن المصالح الوطنية.
- لديها رؤية للخروج من الأزمات، وتربط بين الواقع والمأمول.
- رأيها واضح وصريح.
- تسبق مطالب الجماهير بخطوة، وتحتويها.

ولها مواصفات:

- تُشرك الجماهير في قراراتها.
- تختار عناصر من الجماهير لتصعيدها.
- ولابد أن تمتلك النخبة علمًا أو خبرة أو دينًا، وتحتاج إلى قوات جوية (الإعلام)، وإلى قوات برية (كيانات وسيطة تصل بها إلى القواعد).

إذا كانت هذه هي الكيفية التي يجب أن تكون عليها النخبة، فما هو واقع النخبة المصرية؟

إن المشهد الحالي الذي يتعلق بالنخبة والجماهير في مصر يمكن أن نطبق عليه ما يمكن تسميته «علم نحو التغيير»؛ فأوصاف النخبة وطبيعة علاقتها بالجماهير في مصر، أضحت أقرب للمصطلحات النحوية في اللغة العربية: فهي كعلاقة الجر والمجرور، وجزء منها يلعب دور النصب السياسي، والنخب تقوم بخطاب وسياسات ممنوعة من الصرف؛ لأنها لا تقوم بأي عمل حقيقي للناس، أي لا يصرف عند الناس، وهي كذلك- للأسف- تلعب دور الفاعل المرفوع في حين يجب أن يكون مخفوضًا؛ لأن مَن صَنعها الفضائيات.

وجانب من النخب الحالية ليست نخبًا، بل عصابات. فهناك فرق بين النخب التي تكون انعكاسًا للجماهير، وتعمل من أجلهم، وبين عصابة تتحكم بالجماهير بشكل من الأشكال بنحو الاستبداد والفساد، فهو نحو أيضًا وله قواعد.

نحن أمام معادلة ومفاصلة، حيث يقفز العسكر دائماً على مساحات النخبة الحقيقية، ثم بعد ذلك مساحات السلطة، ثم يتم طرد كل نخبة يُحتمل أن تقوم بعملية تغيير حقيقي؛ لأن محل العسكر من الإعراب أن يكونوا في أماكنهم، وفق ضوابط العلاقات المدنية العسكرية.

وربما تكون أسباب تلك المسافة بين الناس والنخب الحقيقة هي التبعية والانعزالية التي فرضها حكم العكسر على مصر منذ فجر التاريخ، أو الاستعلاء الداخلي بين فصائل النخبة بين القائد الديني والباحث العلمي والخبير، وتكوين كلّ قطاع جماهيرَه الخاصة به، أو تشرذم النخب واستعلاء كل طرف على الآخر، وشعوره بامتلاك الحقيقه المطلقة.

وإذا كان لابد من الدفع بنخبة بديلة بدلًا من النخبة الحالية، ولابد من تغيير العلاقة بين النخبة والجماهير من علاقة التابع والمتبوع، وإحلال القيادة بالفكرة وليس بالشخص أو الزعامة للخروج من المأزق الحالي، ولابد من كسر مصادر قوى النخبة الحالية حتى يمكن الدفع بأخرى، وذلك حتى نقوم بوضع أسس للعلاقة بين النخبة والجماهير، ولكن على المدى الزمني الطويل، إذا كان ذلك كله، فنحن أمام ظرفي زمان ومكان يجب أن يتم التعامل من خلالهما.

فظرف المكان أو الميدان: فالميدان هو عينة من الجماهير ومن الشباب، خاصة الذي حمل الشرارة الأولي في٢٥ يناير فهو نخبة داخل الجماهير، والآن هو يمثل الجماهير في الميدان، ولم يستثمر الاستثمار الجيد أو الواجب. وهؤلاء يسبقون النخب، فالنخب ليست على المستوى، وأغلبهم يفكر بالهواجس، ويفكر في الماضي، وفي تصفية الحسابات أكثر من تفكيره في الواقع والمستقبل.

وظرف الزمان: لابد من خيارات إستراتيجية، فما بقي هي أيام قلائل والناس تنتقد مواقف، فالذي حدد موقفه من مطالب الناس هو مرشح الرئاسة أحمد شفيق، ومن لم يحدد

موقفه من مطالب الناس هم مرشحوا كل القوى السياسية الأخرى، بصرف النظر كيفية توجهيه لخطابه السياسي، ولمن، ولكن يمس احتياجات الناس الآنية والحالية.

طبيعة الموجود بظرف الزمان يحتاج منَّا قدرًا من الاصطفاف والتخطيط حول ما سنفعل، والحديث الآن عن تكوين نخب جديدة غير منطقي في ذلك الوقت المتبقي- قبيل الاستحقاقات الانتخابية- بل يجب التحدث عن المأمول والممكن، فالناس تزداد حيرة واستقطابًا، ويجب استثمار الموجودين في الميدان، وذلك لخلق نحو جديد للثورة والتغيير والنهوض، هذا النحو الجديد وأول عنصر به هو المتعلق بالعلاقة بين المفرد والجمع، لتحديد كيفية تجميع الناس على كلمة سواء.

ثنائية المدني/ العسكري

لابد في البداية من تعريف المصطلحات الفردية وبنائها، ثم نضعها في الثنائيات، وذلك لأن وضعها في ثنائيات يُلبسها معاني أخرى.

كلمة «المدني» كلمة منتسبة وضبابية، ويُعد استخدامها اعترافًا بهذا المعنى الضبابي. ويجب البعد عن المدني واشتقاقاته، ومن يروّج لمفاهيم غير موجودة في السياقات المحلية، ولا في البيئة المصرية، فهذا المصطلح موجود في سياق ملتبس وتصارعي، يتحدث عنه النخب لإحداث حالة استقاطبية في المجتمع؛ وتلك الثنائية استُدعيت في مصر لمواجهة الإسلاميين، وتم توجيهها ليكون المدني بمرجعية عسكرية.

ثنائية السياسي/ الدعوي

هل يجب الفصل بين الدعوي والسياسي؟

إن كثرة الدعاة في الوقت الحاضر، واتباع العوام لهم يستدعي فصل السياسي عن الدعوي، حتى لا يتبع الناس المسئول السياسي؛ لأنه داعية. ولذلك بناءً على الظواهر الحالية في المجتمع المصري؛ فلابد من التخصص. الداعية يكون داعية فقط، والسياسي يكون سياسيًّا فقط، حتى وإن كانت له مرجعية دينية.

وإن كان من المستحيل الفصل التام بين السياسي والدعوي، فالإشكالية الأساسية تكمن في تجسيد المفاهيم في المؤسسات والأشخاص؛ لأن هناك أحزابًا ذات مرجعية معينة، ويمكن السيطرة على تداخل تطبيق المفاهيم بوجود جهات رقابية تراقب تلك المؤسسات من داخلها ومن خارجها، فعلاج الخلل لا يكون بالفصل، وإنما بالرقابة.

إن الاختلاف دائم على الثنائيات وتطبيقها ووجودها من عدمه، ولكن المشترك والمتفق عليه منظومة القيم التي تنبع من المجتمع، والتي يجب أن تتمثل في مواد الدستور، ثم الالتزام بها.

ملحق (٣)

المستوى السياسي:

تم فيه إصدار العديد من البيانات التي خرجت عن المؤتمر المصري؛ لتعلن موقفه ورؤيته فيما يحدث على المستوى السياسي أثناء فترة الإعداد للمؤتمر ، وتشمل ثلاثة بيانات سياسية نُشرت إلكترونيًّا على الموقع الإلكتروني للمؤتمر وقتها[(١)]، وفيما يلي نص هذه البيانات.

(١) بيان حول المشهد المصري الراهن والمخرج منه (صدر بتاريخ ١٢مارس ٢٠١٢):

تقف مصر اليوم ضمن المشهد الأخير من المرحلة الانتقالية لثورة يناير، في مأزق حقيقي، بين استقطاب يعصف بالوطنيين، واستئساد متبجح من فلول النظام البائد، بين تعثر ثورة الكرامة والعدالة والحرية، والسهم الأخير لثورة الاستبداد والفساد المضادة. إننا أمام موقف خطير لا تخطئه عين؛ أخطر ما فيه هو الاستخفاف الشديد بالشعب المصري العظيم: بآماله، وحقوقه، ومصالحه الحيوية.

وبينما تقترب المرحلة الانتقالية من نهايتها، تواجه البلاد تحدياتٍ جسامًا، أركانها:

١-استمرار حالة الفشل التي ميزت إدارة المجلس العسكري للمرحلة الانتقالية، خاصة على أصعدة الأمن والاقتصاد والاستقلال الوطني، مع اختلاق الأزمات والمعاناة اليومية التي تضيق بها الصدور، وتدفع نحو مزيد من الفوضى والعبث.

٢-تنامي الفجوة بين القوى والتيارات السياسية المنتمية للثورة، وتآكل مساحات العمل المشترك التي مكنتها سابقًا من إزاحة رأس النظام قبل سنة، فيما تجْمعُ فلول النظام البائد كلمتَها وطاقاتِها؛ لإيقاع الشعب وقواه في دوامة كبرى.

٣-تأزم الموقف فيما يتعلق بالجمعية التأسيسية المكلفة بصياغة دستور جديد للبلاد بعد انسحاب عدد كبير من أعضائها، ورفض بعض القوى السياسية المشاركة فيها. مع تفجير ملفات مرشحي الرئاسة في اللحظات الأخيرة وإضعاف الثقة بها.

٤-الدفع بعدد من ممثلي النظام السابق وفلوله (وعلى رأسهم عمر سليمان نائب المخلوع، والذي يتحمل مسئولية سياسية ثابتة عن دماء الشهداء، والذي شارك لثلاثين عامًا في

---

(١) الموقع الإلكتروني الرسمي للمؤتمر المصري، الذي تم نشر البيانات عليه هو:
www.egy-conf.net
وهوغير متاح حاليًا على شبكة الإنترنت.

خدمة نظام مبارك وصنع سياساته القمعية داخليًّا والمتواطئة مع الخارج). إن مشهد ترشح عمر سليمان يكشف- من كل طريق- عن محاولة استعادة نظام مبارك بدعم من أجهزة الدولة الحالية، والتي زفت سليمان إلى اللجنة العليا كمسئول رسمي كبير.

وفي ظل هذا التآكل السريع والمتصاعد في منجزات الثورة، والخطر الداهم بعودة النظام القديم في ثوب جديد، نعلن الآتي:

أولًا: ندعو كل القوى السياسية المنتمية لثورة ٢٥ يناير لإعادة ترتيب أولوياتها، والعودة للاصطفاف صفًّا واحدًا على هدف أساسي؛ هو تحرير إرادة الإنسان المصري والدولة المصرية، واحترام حق المصري في الاختيار وتمكينه منه، وهو جوهر ما سعت الثورة إليه.

ثانيًا: نؤكد تحفظنا على الطريقة التي تم بها تشكيل الجمعية التأسيسية للدستور، والتسرع الذي شابها؛ مؤديًا إلى غموض معايير الاختيار والتمثيل فيها لسائر الطيف المصري؛ ومن ثم فلا مفر من إعادة تصحيح هذا الوضع بما يضمن تمثيلًا مجتمعيًّا واضحًا وأوسع. وفي الوقت ذاته، نؤكد رفضنا بكل قوة لما قامت به بعض القوى السياسية من محاولة الاستقواء بالعسكر، ودعوتهم للتدخل في إدارة هذا الملف السياسي البحت.

ثالثًا: ندعو جميع الأطراف للالتزام بالمرجعية القانونية للبلاد، والإعلاء من قيمتها؛ إذ بذلك فقط نضمن تقديم الصالح العام للوطن على التوجهات السياسية الخاصة والمصالح الحزبية الضيقة. إننا نؤكد ونشدد على خطورة تجاوز القانون، وعلى وجوب احترام أحكام القضاء الطبيعي العادل، مع تأكيد المطالبة بأن ينهض القضاء الشريف بمهمة التطهير الذاتي لصفوفه، ومع التأكيد على حق تغيير القوانين التي تبدو جائرة، لكن بالطرق الدستورية والمؤسسية المرعية.

رابعًا: ندعو الأطراف السياسية والقوى والمجتمعية المصرية كافة إلى الآتي:

١-تأسيس آلية دائمة للحوار والتفاوض والتصالح بين القوى السياسية والحزبية والتنظيمات الشبابية المنتمية للثورة؛ ترصد الخلافات وتجمع الطاقات، وتواجه التحالف المكشوف بين الدولة العميقة المستمرة وفريق العسكر الحارس لها. وستسعى المجموعة الموقعة على هذا البيان للإسراع بتكوين هذه الآلية بالتعاون مع كافة الوطنيين.

٢-ضرورة التنسيق بين حملات مرشحي الرئاسة المنتمين للثورة ومطالبها؛ لضمان نزاهة الانتخابات وشفافيتها، وحماية العملية الانتخابية والديمقراطية من أية محاولات لتقويضها، أو تزييف إرادة الشعب فيها.

٣-نؤكد ثقتنا الكاملة في وعي الشعب المصري بكل ما يحاك حوله من مؤامرات ومحاولات لإعادته للوراء، فهو الذي حكم على النظام السابق وفلوله بالعزل، ونحَّاهم جانبًا من طريقه ومسيرته، بالرغم من تمنع إدارة المرحلة الانتقالية عن إصدار تشريعات هذا العزل السياسي. وبهذا الخصوص، نكرر مطالبة النائب العام بسرعة اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة إزاء الجرائم التي ارتكبها رءوس النظام السابق ومحاسبتهم عليها لا إطلاقهم هكذا يعبثون بالوطن ومسيرته.

(٢) بيان المؤتمر عن خطاب في مقتضيات مصلحة الوطن والجماعة الوطنية (صدر بتاريخ ١٨ أبريل ٢٠١٢):

مع اقتراب المرحلة الانتقالية لثورة ٢٥ يناير من نهايتها، ومع تصاعد وتوالي التحديات والمخاطر التي تحيط بمصر في الداخل والخارج، يتوجب على القوى الوطنية المصرية (وعلى رأسها جموع الشعب)؛ أن تتحمل مسئولياتها الوطنية، وتنهض بأدوارها كاملة في اجتياز هذه المرحلة نحو التطور السياسي والديمقراطي المنشود.

من هذا المنطلق، يتقدم مركز الحضارة للدراسات السياسية- باعتباره واحدًا من مؤسسات الوطن المعنية بهمومه- برؤية شاملة لما يتوجب على الجميع النهوض به في المنعطف الراهن.

أولًا: جموع الشعب:

لقد قام الشعب المصري العظيم بثورة عظيمة، قدم فيها نموذجًا حضاريًّا فريدًا لم يزل يتعرض للتعثر ولمحاولات ضربه وإجهاضه في الداخل والخارج. **ومن ثم، فمن الضروري:**

- أن يقف الشعب يدًا واحدة؛ للحفاظ على الثورة: مكاسبها واستحقاقاتها، والحفاظ على شرعية ميدان التحرير والتغيير، التي هي سند لشرعية مؤسسات الدولة المنتخبة، وعلى رأسها البرلمان.
- أن يتحمل الشعب أمانة الاختيار الحر لممثليه، وعلى قمته الرئيس الأول لمصر الثورة،

وألا يفرط الشعب في هذا الحق الخالص تحت أي دعوى أو محاولة لتزييف الوعي الشعبي المتنامي. فالشعب أعرف بالمصلحة الوطنية، وأوعى من أن تؤثر فيه التهويلات والتهويمات المشهودة. إن اصطفاف الشعب يدًا واحدةً لحماية ثورته هو الكفيل بدفع القوى السياسية على أن تضبط رؤاها وتوجهاتها في إطار الصالح الوطني والجماعة الوطنية، وبعيدًا عن المصالح الحزبية والأيديولوجية المحدودة.

- أن يحافظ الشعب على وحدة الجماعة الوطنية وتماسكها، ويصر على تجاوز الخلافات الضيقة التي تقودها قوى مختلفة، وعدم السماح بإثارات مفتعلة لفتنة طائفية ولا بتحكيم تعصبات جهوية أو قبلية في الصالح القومي الشامل والدائم.
- الشعب هو صمام الأمان وراعي استقرار الوطن، ولن يسمح لأي جهة أيًّا ما كانت أن تضرب ثورته في أهم سماتها وهو سلميتها، وسيقف الشعب بكل قوة وصرامة ضد أي اتجاهات أو محاولات لإطلاق العنف أو العبث بمقدرات الوطن ومصالحه العليا. إن يقظة الشعب ستكشف ما قد يتجدد من محاولات الفلول والمرجفين والخائفين من صلاح هذه البلاد أن يبثوا فيها روح الخوف والعنف وعدم الأمان، وسيقف الشعب سدًّا منيعًا يحفظ بذلك أن تظل هذه القوى مذعورة من ثورته مدحورة في جحورها.
- استمرار روح التضامن والتكافل داخل المجتمع المصري؛ روح الأهل والأمة الواحدة التي تجلت فيها أصالة معدن هذا الشعب. نعم إن الإدارة الراهنة للبلاد- والتي قادت المرحلة الانتقالية- لم تقدم الكثير لفقراء هذا الوطن والمهمشين فيه، لكن المجتمع قادر على تجاوز المحنة متكاتفًا ومتكافلًا إلى أن تستقر الدولة الجديدة، وناهضة بمسيرة إصلاح ما أفسده النظام البائد.

ثانيًا: المجلس العسكري القائم على إدارة البلاد حتى ٣٠ يونيو ٢٠١٢:

لقد قاد المجلس البلاد منذ ١٢ فبراير ٢٠١٢ وإلى اليوم، (وضمن حكوماته الثلاث التي سيطر عليها تمامًا ودافع عنها)، وسط أمواج عاتية من الأزمات، سالت فيها دماء، وفقدت مصر خلالها الكثيرَ من الفرص والموارد، وتراكمت عليها المشكلات والتحديات، وكشفت هذه المرحلة عن فشل ذريع في إدارة أهم ملفين من ملفات الشعب والوطن، هما: ملف الأمن والاقتصاد. فلم تزدد البلاد في ظل هذه الإدارة إلا مزيدًا من التفلت والتدهور الأمني، ولم يزدد الاقتصاد إلا تدهورًا وانحسارًا؛ الأمر الذي لن يصح إغفاله، أو إهمال المحاسبة عليه. **ولذا، فمن الضروري:**

- أن ينهض المجلس بدوره الأساس في تفكيك شبكة الاستبداد والفساد، ومنظومة فلولها، التي أفسدت البلاد، وأرهقت العباد، وأن يعمل على إيقاف المحاولات المستمرة للتلاعب بالقوى السياسية من وراء الستر، ولتعزيز حالة الشد والجذب بين القوى الوطنية الإسلامية والعلمانية، وأن يعبر المجلس- بوضوح- عما يقوم به من مواجهة فلول النظام السابق والدولة العميقة المتآمرة ضد الشعب وقوى الثورة. إن تقاعس المجلس بين الوطن والثورة وأعدائهما، وعدم القيام بمهامه في مواجهة قوى الثورة المضادة؛ أمر لم يعد مقبولًا بحال، ولا أن يفسر باعتباره حيادًا.
- أن يتم عقد الانتخابات الرئاسية في موعدها المحدد سلفًا دون أي تبديلات أو تمويهات أو محاولات لتقديم ذرائع لمد فترة الانتقال، واصطناع أحداثٍ يكون من شأنها التلاعب بموعد تسليم السلطة، وألا يربط بحالٍ بين الاستحقاق الرئاسي والاستحقاق الدستوري كما أشيع أخيرًا. وألا يتدخل المجلس بحالٍ من الأحوال في مجريات هذه الانتخابات. إن الشعب والقوى الوطنية على قلب رجلٍ واحد في رفض أي نية للتلاعب بهذا التاريخ مهما طُرح من حجج وذرائع.
- ألا يعود حديث الإفك الذي أثارته من قبل وثيقةُ السلمي، سواء من قبل المجلس أو من يناصره في الإعلام؛ لأنه لن يقبل بأي حالٍ من الأحوال أيّ دعوى لأن يكون للمجلس وصاية على مؤسسات الدولة المنتخبة، أو أن تتحول المؤسسة العسكرية إلى دولة داخل الدولة المصرية، أو تصير مؤسسة فوق الدستور أو إرادة الشعب.
- أن يقوم المجلس بدوره المنوط به في حماية الفصل والتوازن الدستوري بين السلطات ومنع افتئات أي سلطة من السلطات الثلاث على غيرها، وأن يتعامل بكامل الشفافية مع محاولات التدخل في السلطة القضائية واستغلالها في الضرب بين مؤسسات الدولة وتهديد وجودها، أو توظيفها في إدارة الاختلافات بين القوى السياسية (تسييس القرارات والأحكام كما في أزمتي الجمعية التأسيسية ومرشحي الرئاسة المستبعدين). ليس من اللائق في ظل إدارة عسكرية للبلاد أن تظهر مؤسسات الدولة القائمة والناشئة وراء أسوار من الحجارة والأسلاك الشائكة فيما المجلس العسكري وحده هو الذي يبدو آمنًا مطمئنًا!!

- إن مشهد العودة للميدان الذي تم في ١٣ أبريل الماضي، يؤكد ما سبق، وبُحت به الأصوات من أن العجلة لن تدور للخلف مرة أخرى. وعلى القوى المختلفة أن تعي أن الشعب المصري لن يسمح بهذا، ولو اقتضى الأمر ثورة أخرى أقوى حشدًا وأشد حسمًا.

ثالثًا: القوى الوطنية الإسلامية: وبالأخص الإخوان والسلفيون:

لقد حملت الثورة القوى السياسية الإسلامية إلى الصدارة، وبدَّلت من موازين القوى؛ بحيث أصبح الإسلاميون أغلبية برلمانية. لكن المرحلة الانتقالية كشفت عن كثير من العقبات والعراقيل أمام هذه القوى، كما سجلت عليهم كثيرًا من العثرات والأخطاء الواجب إصلاحها وتفاديها مستقبلًا. **وفي إطار اللحظة الراهنة، فمن الضروري:**

- **أن يضطلع الإخوان المسلمون وحزب الحرية والعدالة** بدور خاص في تجديد دماء التوافق الوطني والمصالحة بين القوى المتنافرة داخل الساحة السياسية المصرية. فلابد من تحمل الإخوان مسئوليتهم الأولى– تضامنًا مع غيرهم– عن هذه الحالة المزرية التي آل إليها التفاعل السياسي، بالضبط مثل مسئوليتهم عن المشروع الإسلامي في تجديد الوطن، وإنهاضه، وحسن تقديمه للداخل والخارج.
- أن يحدد الإخوان موقعهم من قوى الثورة المصرية، فلا يتركون المجال والميدان لمن يفرقون بين القوى المختلفة خاصة القوى الثورية. إن تحديد الدور المنوط بالإخوان ومن ثم الأدوار المنوطة بكل فصيل وطني في النهوض بالوطن وإقالته من عثرته؛ أضحى واجبًا لا يمكن تصور التقدم بالبلاد بدونه؛ كسرًا للحلقات المفرغة من العزف المنفرد الذي يمارسه الجميع.
- ضرورة التعامل بوضوح وشفافية مع الجميع والالتحام بالقوى الثورية والميدان وعموم الشعب، وتلافي ما يتعلق بفجوات الخطاب العام والسياسي، وخاصة ما يتصل بالعلاقات الخارجية ومبعوثي القوى الأجنبية، والعلاقات مع المجلس العسكري.
- ضرورة تفعيل البرلمان بصورة أكثر كفاءة وفاعلية للقيام بدوره التشريعي والرقابي، الذي لا يقل أهمية بحالٍ عن الدور التنفيذي والقضائي للسلطتين

الأخريين. فتحقيق الأغلبية البرلمانية تكليف أكثر منه تشريفٌ، ومن المهم أن يصل على الناس حجم الإنجاز الحقيقي في أداء المهمة البرلمانية بشقَّيها: اتصالًا وتواصلًا مع الشعب.

- أن يبادر حزب الحرية والعدالة- بالاتفاق مع الأحزاب الممثلة في البرلمان، وبالأخص حزب الأغلبية الثاني- لسرعة العودة إلى البرلمان؛ من أجل إعادة تشكيل الجمعية التأسيسية لوضع الدستور وفق معايير موضوعية معلنة، ورفض تدخل المجلس العسكري في هذا الأمر جملة وتفصيلًا، أو أي إيماءات من المجلس الاستشاري الذي أضحى يقدم مداخل للانقسام في المجتمع بأكثر مما يؤدي إلى مداخل الالتئام. لابد من إنهاء حالة التجميد التي فرضها الحكم القضائي الأخير، والذي لم يبطل الجمعية ولم يدعها تكمل مسيرتها. ذلك أنه لابد من تطوير العمل في إنجاز الدستور المصري المنتظر المعبر عن كينونة مصر وثورتها ومستقبلها.
- أن يحسم الإخوان موقفهم من قضية «المرشح الرئاسي» بين الرؤية السياسية الإخوانية التي هي من حقهم كقوة سياسية، وبين مقتضيات الصالح والوفاق الوطني الذي لا يمكن تجاوزه، ومقتضيات التجاوب مع تشوّف الشعب المصري إلى الاستقرار، والخروج من السجالات غير النهائية.
- **أن يضطلع السلفيون وحزب النور** (كأحد حزبي الأغلبية) بالمسئولية السياسية في صناعة الوفاق الوطني، وخاصة فيما يتصل بالجمعية التأسيسية لوضع الدستور والوفاق حولها، وعدم الاكتفاء بمقاعد البرلمان، مع ضرورة تطوير الأداء البرلماني بما يتناسب مع النسبة والثقة، التي منحها الشعب لهم.
- أن يكفَّ كلُّ المطالبين بفكرة الإسراع بكتابة الدستور الجديد، الأمر الذي يتطلب أن يميز **السلفيون** أداءهم السياسي ضمن القوى السياسية، وبالأخص في علاقاتهم مع المجلس العسكري.
- يناط بالسلفيين دورٌ مهمٌّ في صناعة التوافق على مرشح وطني للرئاسة؛ خاصة مع التداعيات المقلقة المرتبطة ببعض المرشحين. فلابد من تحمل المسئولية الوطنية والدينية عن الحفاظ على سلمية الاحتجاج، واستمرار الروح السلمية للثورة.

- ضرورة مقاومة توظيف الدين من أجل مصلحة حزبية أو انتخابية؛ لأن هذا خطر على الإسلام والوطن، وعلى المشروع الإسلامي للتغيير، فلا يعقل أنه بدلًا من أن يصبح الدين مصدرًا للمبادئ والقيم التي تقام عليها المواقف والممارسة السياسية يتجه البعض- بوعي أو بغير وعي- بتوظيف النصوص والمفاهيم الشرعية؛ لتبرير أو خدمة مواقف سياسية أو حزبية: جزئية وخلافية!! وفي هذا، فلابد من ضبط أداء الفضائيات الدينية ودروس المساجد التي تنخرط في الشأن السياسي والحزبي.
- عدم السماح بتقديم قضية تطبيق الشريعة بشكل ينتقص من صورتها وحقيقتها أمام عموم الناس؛ كتصدير الخطاب السائد بالكلام عن العقوبات والجرائم، لا الأدوار التي ترتبها الشريعة للأفراد والجماعات. ولاشك أن قطاعًا من إعلام التهييج والتجييش غير المسئول كان له الدور الأكبر في هذا المنزلق.

رابعًا: القوى الوطنية العلمانية: اليسارية والليبرالية:

أبدت المرحلة الانتقالية عن معاندة ضخمة من قبل القوى العلمانية لمسار المرحلة ونتائج العملية الديمقراطية التي اعترف الجميع بنزاهتها، وكأنما آلت القوى العلمانية على نفسها أن تنقلب على هذا المسار، أو أن تبطل مفعوله. **وفي ظل الأجواء الراهنة، ومن منطلق وطني وديمقراطي، صار من الضروري:**

- أن تعلن القوى العلمانية عن احترامها الاختيار الديمقراطي للشعب المصري، واعترافها بتغير موازين القوى السياسية بين أغلبية وأقلية جديدتين على الساحة السياسية، والكف عن محاولات عرقلة مسيرة المؤسسات المنتخبة، وبالأخص مجلسي الشعب والشورى.
- الالتزام بقواعد المعارضة الديمقراطية التي تعبر من كل سبيل عن رؤاها وتوجهاتها دون تشنج أو استفزاز، بحيث نرسي قواعد لعمل سياسي ديمقراطي يقوم على نقد السياسات والمواقف، وليس رفضَ أو اتهامَ مرجعية القوى الأخرى، والتشكيك في أهلية ممارستها للديمقراطية.
- ضرورة الكف عن استدعاء أو استعداء العسكر على القوى المدنية، وضرورة التزام الشفافية في علاقات الأحزاب والنخب العلمانية بالعسكر وبالقوى

الخارجية. ولابد للقوى الوطنية من أن تمايز نفسها ودورها مما تقوم به **النخب التقليدية** التي ألفت عقد الصفقات مع النظام السابق وفلوله، ثم راحت تستكمل نهجها مع العسكر. إن هذا لا يصب إلا ضد الثورة، وضد الشعب، وضد مستقبل هذه البلاد.

- ضرورة ممارسة نوع من النقد الذاتي للأداء السياسي للشخصيات والأحزاب والمجموعات الليبرالية واليسارية، وأهمية أن تمد جسور الاتصال مع الشعب والجماهير؛ من أجل تطوير الوعي المتبادل بخريطة القوى الوطنية المصرية ومتغيراتها. لابد من النزول من علياء الإعلام والفضائيات إلى أرض الوطن والواقع؛ فمصادر القوة السياسية لا تنبع من الهجوم والانتقاص من الآخرين، وإنما من تطوير الذات ونقدها. إن مستقبل النظام السياسي والتعددية الحزبية في مصر، يتوقف على تبلور القوى السياسية الحقيقية، ومنها القوى الليبرالية واليسارية؛ حتى لا نكرر تجربة الأحزاب الكرتونية، أو أحزاب الصفقات التي أسهمت في تأكيد استبداد النظام السابق، وتغول الحزب الوطني المنحل.

خامسًا: قوى شباب الثورة:

لقد قاد الشباب الثورة، وحافظَ لفترة غير قصيرة على زخمها والدفع باستحقاقاتها للأمام، ولم يزل الوطن يعوّل عليهم في الكثير؛ لذا من الضروري:

- أن يصل الشباب ما انقطع بينهم وبين الناس وجموع الشعب الذي مضى وراءهم في إنجاح المرحلة الأولى. من المهم أن يجدد الشباب حيويتهم في الإطار الوطني الواسع، وأن يعيدوا من خلال خطاب فعالٍ روحَ الثورة ومطالبها فوق رءوس الجميع. إن محاولة البعض الإيحاء بانفصال الشباب عن روح الشعب يوقع الثورة في حيرة أن تنفصل عن الشباب لتبقى ثورة باردة، أو أن يضحي الشعب بالثورة، ويعتبرها هوجة شبابية كما يروج الفلول.
- العمل على اجتياز تحدي التوافق الشبابي، وتخطي عقباته التي تتمثل في الأطر الحزبية والأيديولوجية الضيقة، التي فصلت كثيرًا من الشباب عن

بعضهم البعض، وعن التيار الوطني العام، وضرورة الكف عن منازعة القوى السياسية في مواقعها بين الأغلبية والأقلية لصالح الدفاع عن الثورة ومطالبها ومراقبة تقدمها وتأخرها.

- لابد من إعادة صياغة الدور المنوط بالشباب في إطار مستقبل الوطن والثورة. فلا يزال أمام الوطن الكثير من المحطات التي ستختبر مصداقية قوى التغيير ومشروعاته، ومن المهم مراقبة المسار وتصحيح الأخطاء كل حين. إن على الشباب أن يتقدم إلى كل مواقع التمكين في ميادين المجتمع، والالتحام بالشعب المصري وجماهيره،

وللجميع نقول:

في أمننا القومي:

أين نحن من أهم قضايانا؟ أين تفاعلاتنا السياسية هذه من الأمن القومي المصري؟ إن من شأن الوعي والاهتمام بالأمن القومي المصري؛ أن يترفع الجميع عن خلافاتهم الحزبية، وألا يهولوها. إن بين أيدينا فرصًا تتفلت وتحديات لا تقبل الهزل ولا الوهن. ففي ليبيا والشام والسودان واليمن وما يجري على ضفاف قناة السويس وفي سيناء، ما يوجب انصرافًا عاجلًا عن كثير من الخلافات، التي ضجر الشعب منها، وتنذر بانفجارات لا يفيد منها إلا أعداء الوطن وأعداء أمنه.

لابد للمخلصين في هذا الوطن- المدنيين والشرطة والجيش- أن يضعوا أمن مصر الداخلي والخارجي، وتماسك الجماعة الوطنية على رأس أولوياتهم، وأن يدركوا أنهم لن يمكنهم حفظ هذا الركن الركين بغير أن يقوم كلٌّ من هؤلاء بوظائفه وأدواره في حفظ أمن مصر وأمانها.

في مشهد انتخابات الرئاسة

لقد تم تضخيم هذا المشهد بفعل قوى سياسية ظاهرة ومستترة، وبفعل إعلام لا يألوا جهدًا في إثارة الصراعات وبث القلاقل. إن الخطر الأشد على الوطن هو تشويش وعي المواطن وإحاطته بهالات من التخويف والإرهاب الدعائي على غرار ما اعتدنا عليه. والأخطر هو الضبابية التي أحيط بها دور القضاء والأحكام القانونية، وعلى نحو لم يحسم بسرعة الأمور بقدر ما أصابها بالاضطراب وتهمة التسييس.

سيعود الملف إلى الشعب أيًّا ما كان المرشحون، وسيقول الشعب كلمته، وسيقوم كعادته بالفرز الواعي الحر، وسيحافظ على اختياره بكل طريق. فعلى الجميع أن يحترموا هذا المعنى، وأن يجتهدوا في عرض رؤاهم وبرامجهم وبياناتهم على السيد الجديد لمصر: ألا وهو شعب مصر العظيم!

المحك الفارق: اجتماع قوى الوطن ضد قوى النظام السابق

لابد من اجتماع القوى الوطنية المخلصة في مواجهة قوى النظام السابق قوى الاستبداد والفساد ضمن مشروع ثوري يقوم على تفكيك بنى النظام الاستبدادي، ومنع فلوله من العودة إلى ممارسة دورها في إرهاب الوطن وتخريبه، ومواجهة كل مفاصل الدولة العميقة. إن النهوض بمصر ومستقبلها غاية ينبغي أن يأتلف عليها الساسة والمجتمع والشباب.

(٣) بيان بخصوص الخيار الثوري للانتخابات الرئاسية القادمة (صدر بتاريخ ٤ يونيه ٢٠١٢)

على ضوء نتائج الجولة الأولى من انتخابات الرئاسة المصرية، وعلى ضوء المسار المنحدر التي تجري فيه الأمور داخل البلاد، وما يتوالى من مؤشرات خطر جسيم لضرب الثورة المصرية في مقتل، وإعلاءً لمصلحة الوطن، وتقديرًا للظروف العصيبة التي يمر بها أمنيًّا واقتصاديًّا، وقيامًا بواجب النصح لجميع القوى الفاعلة؛ نؤكد على المطالب التالية:

١- استمرار موجات ثورة ٢٥ يناير من أجل تحقيق أهدافها كاملة. وليس اندفاع الشباب والرافضين للحكم القضائي الأخير إلى ميدان التحرير إلا فاصلًا من حياة هذه الثورة، بما يحمله من رسالة واضحة بأن هناك مؤامرة كبرى تحاك بشكل واسع ومنظم في الداخل والخارج، الأمر الذي يؤكده منطوق الحكم القضائي نفسه.

٢- رفض دعوات مقاطعة المسار الديمقراطي والانتخابي؛ لأن هذا لا يصب إلا في صالح القوى المضادة للثورة، ولأن فرص المسارات البديلة باتت ضئيلة جدًّا، كما أنها تعني تراجع الثقة بالشعب. مع الوعي الكامل والتحذير من استمرار وتزايد عمليات تزييف الإرادة والوعي العام بما يؤثر حتمًا على نتائج الانتخابات إذا لم تتماسك قوى الوطن.

٣- عدم شرعية استمرار الفريق أحمد شفيق في السباق السياسي والرئاسي؛ بناء على وجوب تطبيق قانون العزل السياسي، ولذا فسوف نستمر في متابعة هذا الموقف في ضوء النتائج

النهائية للانتخابات وحكم المحكمة الدستورية. إن احتمال فوز شفيق في الانتخابات القادمة يعني أن تنتقل سائر القوى الوطنية والثورية مرة أخرى إلى صفوف المعارضة؛ لتواجه امتدادًا خطيرًا لنظام حسني مبارك الساقط.

٤- يجب أن يواجه خيار شفيق بطرح وطني متماسك، يتجاوز الخلافات السياسية الأقل خطورة، وأن يعلن المرشح الآخر (د. محمد مرسي) وحزبه استعداده التام لاستكمال السباق الانتخابي من خلال جبهة وطنية تمثل فيها أكثر الأطياف الوطنية والثورية. كما ندعو المرشح الرئاسي في هذه الحالة لإعلان استقالته من حزبه وجماعته.

٥- إن تعدد الخيارات السياسية اليوم ليس في صالح التوحد الوطني والثوري أمام الخيار المضاد الذي يحشد فلول الحزب الوطني وقوى الدولة العميقة وراءه. وبناء عليه، فالخيار الأنسب هو تشكيل مؤسسة رئاسية تضم الطيف السياسي وإعلان المرشح الأقرب إلى الثورة عن معايير تشكيل حكومة ائتلافية تمثل أطياف المجتمع وقواه الممثلة له.

٦- على المجلس العسكري أن يرجع إلى الخلف خطوة، وأن يقف على مسافة واحدة من المرشحين حتى لا يجرّ الشعب إلى مواجهات خطرة، وأن يوقف ما يتراكم أمام الجميع من مؤشرات الانقلاب الناعم على ثورة ٢٥ يناير، من خلال تكريس أجهزة الدولة لخدمة مرشح النظام السابق والحشد له. إن منطوق الحكم القضائي الأخير مؤشر واضح على استمرار عمليات هدم الثقة في إدارة المرحلة بسبب عدم تمكين النيابة العامة من تقديم الأدلة الحقيقية الكاشفة عن جرائم المتهمين؛ الأمر الذي ينسحب على عدم الثقة في تنظيم الانتخابات القادمة.

٧- على المرشحين الذين لم يوفقوا في الجولة الأولى للانتخابات أن يعجلوا بتحديد موقفهم مع الثورة، وألا يضيعوا الوقت في بدائل لا تجد لها مستندًا واقعيًّا كافيًا. إن تفويت الفرصة على قوى النظام البائد بات هو الهدف الأوحد الذي ينبغي أن يصطف الجميع وراءه.

٨- على مجلس الشعب أن يقوم بدوره في الكشف الصريح عن محاولات افتعال الأزمات المتعلقة بالضرورات اليومية للمواطنين والإنتاج، وأن يضغط بقوة على الحكومة الراهنة للقيام بدورها في تحسين الأوضاع العامة للبلاد أمنيًّا واقتصاديًّا؛ لحين وصول الرئيس الجديد. ويجب على مجلسي الشعب والشورى الإسراع بتشكيل الجمعية التأسيسية

لوضع الدستور، والإعلان عن معايير تشكيلها بما يحقق التوافق عليها، وعليه العمل على تفعيل سلطاته الدستورية والقانونية، والدفاع عنها من خلال الضغط لتطبيق قانون مباشرة الحقوق السياسية بعد تعديله، ومحاسبة اللجنة العليا للانتخابات على عدم تطبيقها له، مع ضرورة الإسراع بإصدار قانون يفرض على اللجنة تقديم كشوف الناخبين للمرشحين المتنافسين في الإعادة؛ لأن قانون الانتخابات الرئاسية قد سكت عن ذلك.

٩- ضرورة كف قطاعات الإعلام غير المسئولة عن نشر حالة من «الإسلاموفوبيا: التخويف من الإسلام»، وأن تتحمل هذه القنوات والصحف مسئوليتها الوطنية في تعزيز الوعي العام بالمخاطر التي تتعرض لها الثورة ومستقبل الوطن، وأن يمارسوا نوعًا من الحياد الإيجابي في الوقت الراهن.

١٠- على الأحزاب السياسية الرئيسة المنحازة على الثورة وخيارها، أن تقوم بدورها الفعال في تحقيق التماسك الثوري والوطني من أجل سرعة استدعاء جموع الشعب المصري الواعي والسند الحقيقي- بعد الله تعالى- لثورته ومستقبله الجديد، مع أهمية توعية المواطنين بأن الأمن الحقيقي والاستقرار البناء سيكونان أولى ثمار استكمال مسار الثورة، بينما أن عودة النظام القديم لن يحقق إلا أمن الحكام- مرة أخرى- ولن يقدم إلا استقرارًا زائفًا يخدم قلة فاسدة.

١١- نطالب جماهير الشعب المصري الواعية والشجاعة لتحمل المسئولية كاملة عن الحفاظ على الثورة المصرية ثورة الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية، وأن ينحاز بكل وضوح وجدية إلى الخيار الأقرب إلى الثورة، إجماعًا على رفض خيار العودة للوراء وهدر دماء الشهداء الذين ضحوا من أجل حرية الوطن وكرامته في الداخل والخارج. إن الشعب هو الضمان الوحيد لنجاح الثورة ومنع عمليات تزييف الإرادة وتزوير الانتخابات.

١٢- ضرورة الوعي اليقظ بالدور الخارجي الذي لم يعد سرًّا ولا غامضًا، في محاولات استعادة مقاليد الأمور في مصر وإعادتها إلى حظيرة التبعية والسيطرة الغربية. إن التصريحات والمعلومات الصريحة التي تتوالى عبر أجهزة الإعلام الغربية والإسرائيلية تؤكد أن اصطفاف الشعب المصري وراء ثورته أصبح لا مفر منه؛ لاستقلال الإرادة المصرية، وإنقاذ الوطن من أعدائه في الداخل والخارج.

ملحق (٤)

المقترحات المقدمة إلى اللجنة التأسيسية لدستور ٢٠١٢

بدافع واجب المشاركة الوطنية، وأن يضطلع الخبراء والمتخصصون بدورهم في صياغة تشريعات ووثائق الدولة بعد الثورة؛ قدَّم خبراء المؤتمر المصري مجموعةَ مقترحات في المجالات والمحاور الستة التي عملت عليها فرق المؤتمر، وقُدمت فيها الأوراق والنقاشات، التي استعرضناها بين دفتي هذا الكتاب- فكانت هذه المقترحات- كلٌّ في مجاله- بمثابة نصوص ومبادئ مقترحة بين يدي أعضاء اللجنة التأسيسية لدستور ٢٠١٢.

أولًا: مقترح بالمبادئ الخاصة بأوضاع الجهاز الإداري للدولة في الدستور الجديد لجمهورية مصر العربية بعد ثورة ٢٥ يناير

إعداد: د.غادة موسى

السلطة التنفيذية: الحكومة:

• تعمل الحكومة من خلال جهاز إداري يقود عملية التنمية، ويتولى إدارة موارد الدولة وتقديم الخدمات المطلوبة للمواطنين بأسلوب لائق لآدمية الإنسان وكرامة المواطن.

• يقوم الجهاز الإداري للدولة- بحيادية ونزاهة، وفي إطار من الإفصاح- على خدمة المواطنين وتحقيق التنمية وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك وفقًا لأحكام القانون، ويتكون الجهاز الإداري للدولة من كافة الوحدات، التي تضطلع بأعمال التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم للسياسة العامة للدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين، وينظم القانون شئونها وبصفة خاصة قواعد وإجراءات إنشائها وترتيبها وتعديلها وإلغائها ودمجها والتعاون فيما بينها وضمان حيدتها وتطبيقها لمعايير ومبادئ الإدارة الرشيدة.

• يتعين في جميع الأحوال الاعتداد بقيم الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمساءلة عند ممارسة أنشطة العمل الحكومي، ولدى تقديم خدمات الجهاز الإداري المطلوبة للمواطنين.

• يعتبر الجهاز الإداري للدولة على المستوى المركزي واللامركزي بالمحليات الأداة الأساسية للحكومة لإعداد السياسات العامة، وتحويلها إلى برامج وخطط عمل تنفيذية ومراقبة التنفيذ بالتشاور والتنسيق مع كافة المستفيدين والشركاء في عملية التنمية.

• ينظم القانون الجوانب الحاكمة لتسيير أعمال وحدات الجهاز الادارى للدولة بما

يضمن تحديد الأشكال القانونية للكيانات التنظيمية ونظم الإدارة الملائمة، وأساليب المعاملة الوظيفية والمالية والاقتصادية والمحاسبية، بما يحقق كفاءة استخدام الموارد، والحفاظ على المال العام.

• يلتزم الجهاز الإداري للدولة على كافة مستوياته وعند تنفيذ مهامه ومسئولياته بالحيدة والموضوعية، ومراعاة حقوق الإنسان دون أدنى تفرقة أو تمييز بين المواطنين على أساس النوع أو الدين أو العرق أو الانتماء السياسي أو الحزبي.

• يكون إنشاء أو دمج أو إلغاء الوحدات الإدارية الحكومية بمختلف الأشكال والكيانات القانونية (الوزارات- الهيئات العامة- المصالح- المحافظات- الأجهزة ذات الموازنات المستقلة) محكومًا بصدور الأداة القانونية المناسبة، وبعد إعداد وعرض الدراسات اللازمة لبيان الأسباب والمبررات الموضوعية، وإيضاح التبعات والنتائج المترتبة على التنفيذ.

• تلتزم وحدات الجهاز الإداري بوضع خطط عملها على كافة المستويات بأسلوب يبين الأهداف ومدى ارتباطها بالخطة الإستراتيجية للدولة مع تحديد مخرجات المشروعات ومعايير قياس ومتابعة الأداء والإنجاز أثناء وبعد التنفيذ، على أن يتم إتاحة وعرض مؤشرات الأداء بصورة دورية.

• يتم تقييم أداء وحدات الجهاز الإداري للدولة بصفة منتظمة؛ للوقوف على مدى تحقيق المستهدف في ضوء مؤشرات الإنجاز ومعدلاته، وعلى أساس مستوى جودة تقديم الخدمات للمواطنين.

• يلتزم الجهاز الإداري بالإفصاح عن خطط أعماله ونتائج تنفيذها، ويتعين إتاحة المعلومات الخاصة بها في إطار ما تحدده القوانين المنظمة لتداول المعلومات.

• يكون للمستفيدين من خدمات الجهاز الإداري والمتعاملين معه حقُّ مناقشة مقترحات القرارات التنظيمية المنظمة للعمل، وكذلك مراقبة أساليب تقديم الخدمات، ومساءلة القائمين على أداء الخدمات بالوحدات الإدارية من خلال القنوات المناسبة التي يحددها القانون.

• تضمن الحكومة توفير بيئة العمل المناسبة وتحديد أجر مناسب للعاملين بالجهاز الإداري على أن يتم مراجعة جدول الأجور سنويًّا بما يتناسب مع مستويات الأسعار وأعباء المعيشة.

الحقوق والواجبات، والحريات العامة:

• لكل مواطن الحق في الالتحاق بالعمل في الجهاز الإداري بما لا يخل بمعايير الكفاءة والمساواة وتكافؤ الفرص بين كافة المواطنين، وعلى النحو الذي يبينه القانون.

• الوظيفة العامة هي خدمة عامة يؤديها الموظف العام للوطن وللمواطنين، والموظف العام هو خادم عام في المقام الأول لكلٍّ من المواطنين والدولة.

• الجهاز الإداري للدولة هو المنوط بأداء الوظيفة العامة، وتنظيم أعمالها وفقًا للقانون.

المقومات الأساسية للمجتمع:

• مواجهه الفساد بشتى صوره وأشكاله وأنواعه، والعمل على سد منابعه، وتجفيف مصادره، وملاحقة المفسدين واجب قومي ووطني ومؤسسي ينظمه القانون بما يكفل آليات التنفيذ.

• الكفاءة والجدارة المهنية والوظيفية هي المعيار الأساسي لاختيار العاملين، وشغل الوظائف والمناصب العامة بالجهاز الإداري للدولة، ولوضع الفرد المناسب في المكان المناسب.

• تلتزم الحكومة بتوفير برامج بناء القدرات البشرية، وتنمية مهارات العاملين بالجهاز الإداري بمختلف المستويات؛ لتصعيد كوادر لقيادة مواقع العمل والإنتاج والخدمات.

• ترعى الدولة بناء مجتمع المعرفة القائم على استخدام التكنولوجيا الحديثة والمتطورة، والاستفادة من نظم المعلومات والاتصالات لخدمة قضايا التنمية في كافة المجالات.

• توفير فرص عمل جديدة ومتنامية مسئوليةٌ أساسية لجميع مؤسسات ومنظمات ووحدات المجتمع سواء منها الحكومة، والقطاع العام، وقطاع الأعمال العام، والقطاع الخاص والاستشاري، والتعاوني، والمجتمع المدني.

• يتعين إرساء علاقات عمل متوازنة تقوم على أساس المساواة في الحقوق والواجبات الأساسية، والمميزات الوظيفية بين العاملين بالقطاعات المختلفة ذات المسئولية المشتركة في عملية التنمية على مستوى النشاط الاقتصادي.

السلطة التشريعية: مجلس الشعب:

• يقوم مجلس الشعب، أو من يكلفه بمراجعة حجم الجهاز الإداري بصفة دورية مع تحديد سقف التعيينات الإضافية سنويًّا.

ثانيًا: بعض المقترحات في الإصلاح الدستوري والقانوني للمؤسسة الأمنية

إعداد/ اللواء: صلاح حافظ

وضع قانون جديد للشرطة، حيث من المهم في هذه المرحلة الجديدة من مراحل الدولة المصرية أن نسعى إلى تبني رؤية جديدة، تؤسس لصيغة تشريعية ترسخ مفاهيم حقوق الإنسان والمساءلة والمحاسبة والرشادة، وتشدد على المعايير والشروط المهنية لأعضاء الأجهزة الأمنية بمختلف أنواعها، وتشمل كذلك:

المقترح في الدستور: النص في قانون الشرطة على أنها «هيئة مدنية نظامية مسلحة التسليح اللازم لمقاومة الجريمة، تحترم حقوق الإنسان، وتدافع عنها وفق المعايير العالمية».

وأن يعاد صياغة حلف اليمين في قانون الشرطة؛ ليشمل الوطن والمواطن بحيث يكون «أقسم بالله العظيم، أن أحافظ على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأرعى سلامة الوطن والمواطن، وأؤدي واجبي بالذمة والصدق».

مقترحات قانون الشرطة الجديد:

١. تعريف محدد وواضح لمصطلح «الإرهاب»، والمنوط بجهاز الأمن الوطني التصدي له. كما نقترح تشريعًا يؤصّل لحرية تداول المعلومات، على أن يتولى قسم الإعلام والعلاقات العامة بوزارة الداخلية دورَه في تنظيم كيفية الحصول السهل على المعلومات في إطار القانون المحدد لذلك.

٢. ينص علي منع أي شكل من أشكال الاعتقال التعسفي، ومنع الأخذ بمضمون أي تحقيق دون التأكد من وجود إمضاء حقوقي على مسودة التحقيق- في إطار حزمة كاملة من التشريعات الضامنة لحقوق المواطن- أثناء الاستدعاء أو التحقيق أو القبض أو الإدانة.

٣. تعديل تعريف «التعذيب» في القانون، بحيث يتسع هذا التعريف ليشمل المزيد من أشكال الإيذاء البدني أو النفسي المتعمد للمحتجزين وغير المحتجزين، وبحيث يكون متسقًا مع تعريف التعذيب في القوانين والمعاهدات الدولية.

٤. إجراء تعديلات واسعة النطاق في الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المتعلق بـ «الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل»،

وكافة المواد الأخرى بقانون العقوبات التي تتعلق بنفس المضمون، وذلك لأن تلك النصوص التشريعية تحتوي على صياغات مطاطة، ومصطلحات تجريمية مبهمة، تؤدى إلى تكريس إطار عقابي واسع، يسمح بخلق مناخ من الترويع، ويتيح لجهاز الأمن الوطني الاستقواءَ في مواجهة المواطنين بسلطات واسعة تغري على إساءة استعمالها».

٥. أن ينص قانون الشرطة الجديد على تعيين نائب لوزير الداخلية، لتمثيل المجتمع المدني بترشيح منها يكون له سلطة التفتيش والرقابة، والاطلاع علي المستندات والمحاضر والأوراق داخل أقسام الشرطة، وكتابة التقارير، وعرضها على مجلس الشعب مباشرة للبتّ فيها.

ثالثًا: مقترحات لإصلاحات دستورية وتشريعية لإصلاح المنظومة الأهلية

إعداد/ د. مجدي سعيد

دستوريًّا:

١-النص على حق المواطنين في تأسيس الأوقاف الخيرية، وعلى حق المواطنين في النظارة على أوقافهم، وعلى عدم المساس بشروط الواقفين، وعلى رفع هيمنة الدولة على الأوقاف.

٢-النص على أن التعاونيات هي الشكل الثالث من الاقتصاد الذي تعتمد عليه الدولة، والعودة بالتعاونيات إلى أصلها الأهلي والطوعي، ورفع وصاية الدولة عن التعاونيات، والعمل على إطلاق حرية الحركة التعاونية في العمل والمساهمة في بناء الوطني وتنميته ونهضته.

٣-النص على إطلاق حق تأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والتي تتنوع مسمياتها وأنماطها، ولكنها تشترك في أنها تلك المنظمات غير التجارية التي لا تهدف إلى الربح، أو المنظمات غير الربحية، أو التي لا توزع الأرباح علي مؤسسيها، ولا يحق رفض تأسيس الجمعية إلا بناء على أسباب مُعلَنة تتعلق بنشاط الجمعية وتضر بالصالح العام، مع تبسيط إجراءات ومتطلبات الترخيص بجعله يصلح التسجيل من خلال متوسط الحد (٣-٢٠ فردًا)، وبحيث يصح التسجيل بمجرد إيداع النظام الأدني- المتعارف عليه عالميًّا- الأساسي للجمعية لدى الجهة المختصة، مع إطلاق حق الحصول على التمويل من المصادر الداخلية أو المصادر الخارجية المعتمدة من الدولة، مع كفالة حق الدولة في الرقابة المالية وضمان النزاهة والشفافية، وتقنين التفتيش من خلال إذن النيابة، وبإخطار مسبق للجمعية، مع قصر حق حل الجمعية على الجمعيات العمومية أو القضاء.

رابعًا: المرتكزات الدستورية لإصلاح الإعلام

إعداد/ أ. هشام جعفر

هذه المرتكزات في جزء كبير منها ضمن باب الحقوق والحريات العامة، وهي تقوم على ثمانية مقومات أساسية، وهي:

١. كفالة حرية التعبير، والرأي، والصحافة، والإعلام.

٢. الحق في الحصول على المعلومات.

٣. الحق في تملّك، وبثّ، وإصدار وسائل الإعلام.

٤. استقلالية الهيئة المنظمة للإعلام.

٥. استقلالية الإعلام العمومي.

٦. حق التنظيم النقابي للمواطنين عمومًا، وما يترتب عليه من حق الإعلاميين في إنشاء نقاباتهم.

٧. عدم المساس بأصل الحريات والحقوق العامة.

٨. عدم معاقبة جرائم النشر بعقوبات سالبة للحرية، إلا ما يخص أعراض الأفراد أو الكراهية، والتمييز بين المواطنين.

وقد طرح عددٌ من المؤسسات **في مصر ثلاثةَ مشاريع أساسية بمقترحات مواد لتعزيز الحريات الإعلامية في الدستور المصري، وهي:**

١. الائتلاف الوطني لحرية الإعلام.

٢. المجلس الأعلى للصحافة.

٣. نقابة الصحفيين المصرية.

وفيما يلي مقارنة بين المشاريع الثلاثة لبيان المشترك بينها، وكذا الصياغات المختلفة للمواد المقترحة:

مقترحات نقابة الصحفيين:

١ – حرية التعبير: احترام حرية الرأي والتعبير والصحافة والإعلام مصونة، ويحظر وقف أو إلغاء أي من وسائط الاتصال والنشر بالطريق الإداري. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب.

٢- الحق في الحصول على المعلومات: تلتزم مؤسسات الدولة والمجتمع بمبادئ الشفافية والإفصاح. وللأفراد الحق في الحصول على المعلومات المحفوظة لدى الجهات الحكومية والعامة. ويحدد القانون الهيئات والنُظم التي تكفل إعمال هذا الحق وإجراءات المحاسبة في حالة الامتناع عن إعماله، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات المتصلة بحماية الأمن القومي، أو المتعلقة بتجنب الإضرار بمصالح خاصة أو حقوق مرعية.

- للصحفيين والإعلاميين الحق في الحصول على المعلومات والبيانات من مصادرها الأصلية، وفي مباشرة عملهم بحرية في مواقع الأحداث، وذلك صونًا لحق المواطنين في المعرفة. ويحدد القانون الجزاء المناسب لكلٍّ من يقوم بالحجب المتعمد أو التقصير في تقديم معلومات تقع في نطاق مسئوليته أو تكليفه.

٣- الحق في تملك وسائل الإعلام: الحق في تملك وإصدار الصحف وإنشاء محطات البث الإذاعي والتليفزيوني ووسائل الإعلام الرقمي مكفول للأفراد والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة. وينظم القانون سبلَ مباشرة هذا الحق، بما يضمن استقلال الصحافة والإعلام عن مختلف أشكال التدخل أو السيطرة الحكومية والحزبية والاحتكارية.

٤-جرائم النشر: لا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الادّعاء المباشر، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في هذه الجرائم باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد، والحض على كراهية أي من طوائف المجتمع.

٥-الهيئة المنظمة للإعلام: يقوم على شئون الإعلام مجلس وطني مستقل عن سلطات الدولة، ويكون مسئولًا عن صيانة الحقوق والحريات الإعلامية المقررة بالدستور والقانون، وضمان التزام مؤسسات الصحافة والإعلام المختلفة بالأصول المهنية، وحرمة الحياة الخاصة للمواطنين. كما يكون للمجلس حق إنذار ومقاضاة أي جهة تقوم بانتهاك أي من هذه الحقوق والحريات والواجبات.

ويختص المجلس الوطني للإعلام بالشخصية الاعتبارية، وتكون له موازنة مستقلة. ويحدد القانون علاقته بسلطات الدولة وطريقة تشكيله واختيار أعضائه ومدة عضويتهم.

ويختص المجلس بتلقي إخطارات إصدار الصحف، ومنح ترخيص وإشارات البث الإذاعي والتليفزيوني وفق القواعد التي يتفق عليها. وتكون له سلطة الإشراف على أداء المؤسسات الصحفية والإعلامية المملوكة للدولة طبقًا للقانون، ولا يحول ذلك دون

خضوع هذه المؤسسات لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

٦-التنظيم النقابي: للمواطنين حق تكوين النقابات والروابط والاتحادات على أساس ديمقراطي وطوعي للدفاع عن المصالح والحقوق المشروعة لأعضائها، وترقية أدائهم المهني، وتكون ملزمة بمساءلتهم عند خروجهم على مقتضى الواجب في ممارساتهم المهنية بموجب مواثيق شرف أخلاقية.

٧-تأكيد الحريات والحقوق: لا يجوز المساس بأصل الحقوق والحريات العامة التي يحيلها هذا الباب من الدستور إلى المشرِّع لتحديدها أو تنظيمها، ولا يجوز الانتقاص منها أو تعطيل نفاذها.

مقترح المجلس الأعلى للصحافة:

١-حرية التعبير: مادة ٤٧: حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير.

٢-الحق في الحصول على المعلومات: مادة ٤٨: استقاء وتداول الأنباء والمعلومات، وينظم القانون حق الصحف ووسائل الإعلام في الاطلاع على الوثائق الرسمية التي تتعلق بالمصالح العامة، ونشرها، بما يضمن ممارسة هذا الحق، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات المتصلة بحماية الأمن القومي، وبصيانة المصالح الخاصة أو الحقوق المرعية، والإجراءات التي تُتخذ في حالة الامتناع عن إعمال هذا الحق.

مادة ٤٩: تكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والفكري، وتوفر وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك.

٣-الحق في تملك وسائل الإعلام: مادة ٤٨: حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة، وللمصريين من أشخاص طبيعية أو اعتبارية عامة أو خاصةٍ حقُّ ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وتَصدُر الصحف بمجرد الإخطار. وتخضع الصحف ووسائل الإعلام في ملكيتها وإدارتها وتمويلها والأموال المملوكة لها وإدارتها المالية؛ لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وذلك كله على الوجه المبين في القانون.

٤-جرائم النشر: مادة ٤٨/ ١: يحظر بأي وجه فرضُ رقابة علي الصحف ووسائل الإعلام، أو مصادرتها، أو إنذارها، أو وقفها، أو إلغاؤها.

ولا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الادعاء المباشر، ولا توقع عقوبة

سالبة للحرية في هذه الجرائم، باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد، والحض على الكراهية، والتمييز بين المواطنين بسبب النوع أو الدين أو العرق.

ويجوز- استثناءً في زمن الحرب- أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محدودة ومؤقتة، في الأمور التي تتصل بالسبب الذي أعلنت من أجله تلك الحالة.

٥-الهيئة المنظمة للإعلام: مادة ٤٨/ ٢: تكفل الدولة استقلال الصحف ووسائل الإعلام التي تملكها أو ترعاها عن جميع السلطات والأحزاب السياسية، باعتبارها منبرًا للحوار الوطني بين كل الآراء والاتجاهات السياسية والمصالح الاجتماعية، وينظم القانون إدارتها على أسس اقتصادية ومهنية وديمقراطية سليمة، ويضمن تعادل حقوق كل الجماعات السياسية في مخاطبة الرأي العام من خلالها.

مادة ٤٨/ ٣: يقوم على شئون الصحافة والإعلام مجلسٌ أعلى أو أكثر، لكل منها شخصيته الاعتبارية واستقلاله عن جميع السلطات، ويكون مسئولًا عن صيانة الحقوق والحريات الصحفية والإعلامية المقررة بالدستور، وعن متابعة التزام الصحف ووسائل الإعلام بأصول وتقاليد وأدبيات الممارسة المهنية، ويحدد القانون طريقة تشكيل هذه المجالس واختصاصات كلٍّ منها، وعلاقاتها بسلطات الدولة.

٦-تأكيد الحريات والحقوق: مادة ٦٣ مكرر: لا يجوز إصدار تشريع أو قرار يترتب عليه المساس بأصل أي حق من الحقوق الواردة في الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة من هذا الدستور.

مقترح الائتلاف الوطني لحرية الإعلام:

١-حرية التعبير: حرية التعبير والرأي والصحافة والإعلام مصونة، ويحظر وقف أو إلغاء وسائط الاتصال والنشر، ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب.

٢-حرية الحصول على المعلومات: تلتزم مؤسسات الدولة والمجتمع بمبادئ الشفافية والإفصاح. وللأفراد الحق في الحصول على المعلومات والبيانات المحفوظة لدى الجهات الحكومية والعامة. ويحدد القانون الهيئات والنُظم التي تكفل إعمال هذا الحق وإجراءات محاسبة من يمتنعون عن إعماله، كما يحدد مجالات عدم الإفصاح عن المعلومات والوثائق المتصلة بحماية الأمن القومي، وبصيانة المصالح والحقوق الخاصة المرعية.

للصحفيين والإعلاميين الحق في الحصول على المعلومات والبيانات من مصادرها

الأصلية، وفي مباشرة عملهم بحرية في مواقع الأحداث، وذلك صونًا لحق المواطنين في المعرفة ويحدد القانون الجزاء المناسب لكل من يثبت امتناعه أو تقصيره عمدًا عن تقديم معلومات تقع في نطاق مسئوليته أو تكليفه.

٣-الحق في تملك وسائل الإعلام: الحق في تملك وإصدار الصحف، وإنشاء محطات البث الإذاعي والتليفزيوني ووسائط الإعلام الرقمي مكفولٌ للأفراد والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة. وينظم القانون سبل مباشرة هذا الحق بما يضمن استقلال الصحافة والإعلام عن مختلف أشكال التدخل أو السيطرة الحكومية والاحتكارية.

٤-جرائم النشر: لا يجوز توجيه الاتهام في جرائم النشر بغير طريق الادعاء المباشر، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في هذه الجرائم باستثناء ما يتعلق منها بالطعن في أعراض الأفراد، والتحريض على كراهية أي من طوائف المجتمع.

٥-الهيئة المنظة للإعلام: يقوم على شئون الصحافة والإعلام مجلس وطني مستقل يكون مسئولًا عن صيانة الحقوق والحريات المقررة لهما بالدستور والقانون، وضمان التزام مؤسسات الصحافة والإعلام باحترام حقوق وحريات الغير. كما يكون له الحق في إنذار ومقاضاة أي جهة تقوم بانتهاك أي من هذه الحقوق والحريات والالتزامات.

يتمتع المجلس الوطني للإعلام بالشخصية الاعتبارية، وتكون له موازنة مستقلة. ويحدد القانون علاقته بسلطات الدولة وطريقة تشكيله واختيار أعضائه ومدة عضويتهم. ويختص المجلس بتلقي إخطارات إصدار الصحف، ومنح تراخيص وإشارات البث الإذاعي والتليفزيوني وفق القواعد التي يتفق عليها. كما يختص بمتابعة وتطوير الأداء المالي والإداري للمؤسسات الصحفية والإعلامية المملوكة للدولة طبقًا للمعايير الاقتصادية والمهنية المناسبة، ولا يحول ذلك دون خضوع هذه المؤسسات لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

٦-تأكيد الحريات والحقوق: لا يجوز المساس بأصل الحريات العامة والحقوق المدنية التي يحيلها هذا الباب من الدستور إلى المشرّع لتحديدها أو تنظيمها، ولا يجوز الانتقاص منها أو تعطيل نفاذها.

ملاحظة: هناك غياب مادة تؤكد على استقلال إعلام الخدمة العامة عن السلطة التنفيذية.

خامسًا: موقع مؤسسة البرلمان ودورها في الدستور الجديد

إعداد: د. خليل مرعي

لا تنطلق مؤسسة البرلمان وتقوى، وتعبر تعبيرًا حقيقيًا عن الشعب؛ إلا في نظام دستوري ديمقراطي، ولذا فإن مكانة مؤسسة البرلمان في وثيقة الدستور لا تقف عند الأحكام المنظمة لهذه المؤسسة فقط، وإنما يسبقها الأحكام ذات الصلة الوثقى المقننة للمقومات الأساسية للدولة والحقوق والحريات والواجبات العامة من ناحية، والأحكام الخاصة بالمؤسسات الدستورية الأخرى من ناحية ثانية.

أ) مكانة البرلمان في مشروع الدستور الجديد:

لمواجهة هذه المؤشرات السلبية والتخلص منها؛ يجب أن يعلي الدستور الجديد من شأن البرلمان مكانًا ومكانة، وما يستوجبه ذلك من أن يراعي الدستور على هذا الصعيد ما يلي:

١-وضع السلطة التشريعية في صدارة باب السلطات العامة ونظام الحكم وقبل أي سلطة أخرى؛ ليكون ذلك دلالة رمزية لازمة على منحها مكانة خاصة داخل المؤسسات الدستورية.

٢-تحديد واسع لأصول نظام الحكم الديمقراطي ومبادئه المعتبرة داخل المقومات السياسية الأساسية للدولة والمجتمع المصري، وعدم اختزال هذه المقومات في مبدأ المواطنة ومبدأ تعدد الأحزاب، ومن هذه الأصول والمبادئ الديمقراطية المهمة:

أ- مبدأ التداول السلمي للسلطة، وعدم تأبيدها.

ب- مبدأ احترام حقوق الإنسان، وكفالتها.

ج - مبدأ عدم تدخل القوات النظامية (الجيش والشرطة) والقضاء في الشأن السياسي.

د- مبدأ الفصل بين السلطات، وتوازنها، والرقابة المتبادلة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هـ - كفالة الحقوق السياسية للمعارضة، واحترامها.

و- حظر تنازل السلطات لغيرها عن كلٍّ أو بعض اختصاصاتها، أو التفويض فيها إلا بنص دستوري.

٣-التوكيد على أن السيادة للشعب المصري وحده، وهو مصدر جميع السلطات، يزاولها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاءات والانتخابات العامة، وغيرهما من الطرق الأخرى للديمقراطية المباشرة، وبصورة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية على الصعيدين الوطني والمحلي سواء بسواء.

٤-تقنين حق المواطنة الكاملة في الجنسية، والمساواة أمام القانون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، وتكافؤ الفرص، وعدم التمييز بأي وجه من أوجه التمييز السلبية، وعدم حرمان المواطن من حق المواطنة الكامل لأسباب سياسية، ورعاية مصالح وحقوق المواطنين المصريين المقيمين في الخارج.

٥-ضم مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم في الدولة إلى مقوماتها السياسية الأساسية، وتقرير خضوع جميع الأفراد والسلطات والأجهزة العامة والهيئات لهذا القانون، وقيامها على خدمة الشعب بأكمله بما يحقق العدالة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، مع وجوب إلغاء كل خروج للسلطات العامة على الدستور أو القانون أو الانحراف عن غاياته والتعويض عنه والعقاب عليه قانونًا.

٦-تنظيم الحقوق والحريات والواجبات العامة ذات الصلة بالعمل البرلماني، وعلى وجه الخصوص:

أ- حرية التعبير.

ب- حرية تكوين الجمعيات والنقابات، وغيرها من منظمات المجتمع الأهلي والأحزاب السياسية، واستقلالها، وعدم التدخل المباشر في شئونها، ومنحها إعانات مالية من الدولة، وحقها في استخدام وسائل الإعلام العامة، وإدارة هذه المنظمات بطريقة ديمقراطية.

ج - حق تنظيم الاجتماعات العامة والخاصة، والاعتصامات، والإضرابات والتظاهر السلمي، وحظر حضور الأمن لهذه الاجتماعات، وحظر تسخير القوات النظامية لفض الاعتصامات والمظاهرات والاجتماعات بالقوة المسلحة، واستخدام العنف ضد المواطنين العزل.

د- حق المواطن والهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية في مخاطبة السلطات العامة، والتماس الانتصاف مما يلحق بهم من أضرار، وكذلك اقتراح سن التشريعات أو تعديلها أو إلغائها، دون أن يضاروا تعسفيًّا نتيجة استخدام هذا الحق.

هـ - حق المعرفة وحرية تداول المعلومات، وحرية وسائل الإعلام التقليدية والإلكترونية، وكفالة حق الرد، وعدم تطبيق الحبس الاحتياطي بسبب جرائم النشر، وحظر قطع خدمات الاتصال الهاتفية والرقمية.

و- حق الراحة والترفيه وقضاء أوقات الفراغ.

ز - حظر تحديد إقامة المواطن المصري، أو تسليمه إلى أية دولة أجنبية؛ لأسباب سياسية.

ح - وجوب مشاركة المواطن في الحياة العامة، وحقه الذي يرتقي إلى درجة الواجب في إبداء الرأي في الاستفتاءات، والانتخابات، والترشح للمناصب العامة، وتوليها طالما توافرت فيه شروط الترشح.

ط - توكيد إشراف القضاء على الاستفتاءات والانتخابات العامة.

٧-تقرير ضمانات دستورية لحماية الحقوق والحريات العامة، بحيث لا تفرغها القوانين ولا الممارسات العملية من مضامينها، ومن هذه الضمانات الدستورية:

أ- عدم انتقاص القوانين أو مساسها بأصل الحقوق والحريات العامة المقررة في الدستور.

ب- وجوب تطبيق الحقوق والحريات والواجبات العامة الواردة في الدستور، وحظر تأويلها أو تفسيرها بما يؤدى إلى انتهاكها أو الانتقاص منها.

ج - عدم جواز تعديل المقومات الأساسية للدولة والمجتمع المصري، ولا الحقوق والحريات العامة، إلا من أجل منح المزيد من هذه الحقوق والحريات.

د- حق إقامة دعوى الحسبة لإبطال أي تشريع ينتقص أو ينتهك المقومات الأساسية والحقوق والحريات العامة.

هـ - الاعتداء على الحقوق والحريات العامة جريمةٌ لا تسقط بالتقادم.

و- إلغاء أي صور للمحاكمات الاستثنائية، وتقرير قاعدة محاكمة المواطن- بحسب الأصل- أمام قاضيه الطبيعي.

د- حق الشعب في رفض أي خروج على المقومات الأساسية والحقوق والحريات العامة.

٨-العودة إلى نظام المجلس الواحد (مجلس الشعب)، وإلغاء مجلس الشورى، أو الأخذ بنظام مجلسين حقيقيٌّ يأخذ في الحسبان ما يلي:

أ- تشكيل المجلس الأعلى عن طريق انتخاب غير مباشر من قِبل ممثلين للمنظمات غير الحكومية والجامعات، والمراكز البحثية الحكومية، والجمعيات العلمية، وتعيين فئات بعينها بحكم مناصبهم السابقة من بين رؤساء الوزراء، والوزراء، والسفراء، والمحافظين، وكبار قادة الجيش، والشرطة، والقضاة السابقين، على ألا يقل عدد أعضائه عن نصف عدد أعضاء المجلس الأدنى ولا يزيد على هذا العدد. وفي كل الأحوال، يجب ألا يقل المؤهل العلمي للمرشح لعضوية المجلس الأعلى عن المؤهل الجامعي.

ب- تقاسم المجلسين للصلاحيات التشريعية للبرلمان سواء بسواء، من الاقتراحات بمشروعات القوانين من أعضاء البرلمان، ومشروعات القوانين المحالة من الحكومة، وطلب تعديل الدستور وإتمام هذا التعديل، وإقرار السياسات العامة للدولة.

ج - عدم جواز حل مجلس الشورى طالما لا يختص باستجواب الحكومة وسحب الثقة منها، وعرض مشروعات القوانين على هذا المجلس في فترة حلّ مجلس الشعب لضمان استمرار البرلمان وعدم انقطاعه وعدم انفراد السلطة التنفيذية وحدها بإقرار القوانين في فترة الحل.

د- نظر البرلمان- بفرعيه- لمشروعات القوانين بالتوازي، وعند الاختلاف بينهما على مسائل موضوعية؛ تُشكل لجنة مشتركة- لكل مشروع على حدة- للتوصل إلى اتفاق على المواد المختلف عليها، ثم يعرض الأمر على المجلسين في صورة مؤتمر لإقرار النص الجديد أو أحد النصين المعتمدين من كل مجلس، وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين.

ه - إلغاء المجالس القومية المتخصصة إذا ما تم الأخذ بنظام المجلسين، وإسناد دورها ومهامها إلى مجلس الشورى، أو الإبقاء على هذه المجالس المتخصصة عند الأخذ بنظام المجلس الواحد، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال والحياد، وتعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي بناءً على مبادرات من قبلها، أو طلبات من أجهزة الدولة.

٩-تقوية مؤسسة البرلمان في متن الدستور، وتعزيز استقلاله في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك يستوجب أن يأخذ في الحسبان النصَّ على ما يلي:

أ- تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها.

ب- تفرغ عضو البرلمان لمهام العضوية دون استثناءات، والسماح بترشح الوزراء والموظفين لعضوية البرلمان، مع عدم الجمع بين العضوية ومنصب الوزير أو الوظيفة العامة على العموم.

ج - التزام الحكومة بالحضور أمام المجلس ولجانه، كلما طلبوا ذلك، ويكون عدم حضورهم- دون عذر يقبله البرلمان- جريمة إهانة للبرلمان، تبرر طرح الثقة بعضو الحكومة دون الحاجة لاستجواب.

د- بدء أدوار الانعقاد، وفضها بالقانون، دون حاجة للدعوة لذلك من السلطة التنفيذية، وزيادة مدة دور الانعقاد العادي السنوي لمدة تسعة أشهر على الأقل بدلًا من سبعة أشهر.

ه - عدم مساس الحصانة الموضوعية والإجرائية لعضو البرلمان، على أن يكون الإذن برفع الحصانة الإجرائية من مكتب المجلس لا رئيسه وحده، ويبت فيها خلال ثلاثين يومًا على الأكثر.

و- انتخاب رئيس البرلمان ونائبيه لمدة الفصل التشريعي (الولاية البرلمانية) الكاملة، وعدم قصرها على دور الانعقاد السنوي وحده، وتخلي هؤلاء جميعهم عن مواقعهم الحزبية، وتجميد نشاطهم الحزبي طوال شغلهم لهذه المناصب.

ز - تقنين قاعدة التداول السلمي للمناصب السياسية التنفيذية، وعدم تأبيدها.

ح - حظر منح أعضاء البرلمان أوسمة ونياشين أثناء مدة العضوية.

١٠- ضبط أحكام النظام الانتخابي، وإصلاحه في مشروع الدستور، ويتطلب ذلك مراعاة ما يلي:

أ- إلغاء أشكال تمثيل المصالح المقنن في تشكيل البرلمان، والتي تشمل حصة رئيس الجمهورية في تعيين عدد لا يزيد على عشرة أعضاء، وحصة تمثيل العمال والفلاحين بما لا يقل عن خمسين بالمائة، وجواز تخصيص حصة للمرأة،

والابتعاد عن إضافة أية أشكال أخرى من الحصص؛ ليكون الانتخاب عامًّا وحرًّا، ومتكافئًا، غير مقيد بأي حصة لصالح أي فئة أو نوع.

ب- إنشاء لجنة أو هيئة عليا موحدة ودائمة للإشراف على جميع الانتخابات والاستفتاءات بدلًا من تعددها، واستقلال هذه اللجنة وحيادها، وعدم اشتراط تشكيلها من أعضاء الهيئات القضائية، ومراعاة تشكيلها وتمكينها في إدارة الانتخابات، والإشراف عليها بما يكفل عدالتها ونزاهتها، وتكافؤ الفرص والحياد.

ج - تحديد الطبيعة القانونية للانتخاب باعتباره حقًّا يسمو إلى درجة الواجب الوطني العام؛ مما يقوي ويزيد معدلات المشاركة في الانتخابات.

د- اتباع نظام انتخابي يقوم كليةً على القوائم النسبية المغلقة، مع السماح للمستقلين بدخول الانتخابات في قوائم خاصة بهم، بحيث تُجرَى هذه الانتخابات على درجة واحدة.

هـ - وضع شروط الترشح لعضوية البرلمان في متن الدستور أسوة بشروط الترشح لرئاسة الدولة.

و- كفالة عدالة التمثيل في عضوية البرلمان، وذلك بمراعاة التقسيم الإداري المحلي والتعداد السكاني في ترسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد لكل دائرة، بحيث يحسب عدد المقاعد تبعًا لمعيار حاصل متوسط عدد السكان مقسومًا على عدد مقاعد البرلمان، مع وضع معدل انحراف عن هذا المعيار يقل أو يزيد على ٥٪، وتقرير حد أدنى من المقاعد لكل محافظة تتكون من دائرة انتخابية واحدة، وبخاصة المحافظات الحدودية ذات الأهمية الإستراتيجية.

ز - حظر استخدام إمكانات الدولة في الدعاية الانتخابية على أي وجه ولأى مرشح، مع تقديم الدولة إعانات مالية سنوية للأح ا زب السياسية وتكفل لها حقها المتوازن في استخدام وسائل الإعلام العامة.

ح - سلطة رئيس الدولة بموافقة الحكومة أو ثلث عدد أعضاء البرلمان في جواز طرح موضوع عام على الاستفتاء، وإجراء الاستفتاءات العامة، وإعلان موافقة الشعب عليها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، ولا تنقضي أو تعدل نتيجة الاستفتاء إلا باستفتاء آخر.

١١- تمكين البرلمان من النهوض بوظيفته التشريعية، ويتطلب ذلك ما يلي:

أ- إلغاء التفويض التشريعي لرئيس الدولة أو الحكومة من قبل البرلمان (اللوائح التفويضية التي لها قوة القانون).

ب- تقليص سلطة رئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون، وقصر ذلك على حالة حل البرلمان دون عطلته، التي يمكن أن يلتئم فيها البرلمان لإقرار ما تمس الحاجة إليه من تشريعات.

ج - التمييز بين إقرار البرلمان للقانون العادي والقانون الأساسي (المكمل للدستور)، بحيث لا يصدر الأخير على وجه الاستعجال، ويكون إقراره بأغلبية أعضاء البرلمان، وتعرض هذه القوانين الأساسية على المحكمة الدستورية العليا لإبداء الرأي، وتحديد مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها، ولا تصدر في شكل قرارات بقوانين.

د- إسناد عملية فحص مدى مطابقة التشريع البرلماني لمبادئ الشريعة الإسلامية إلى جهة موحدة هي الأزهر الشريف (هيئة كبار العلماء).

هـ- موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية جميعها، وبأغلبية خاصة للمعاهدات ذات الأهمية الخاصة، مع إجراء الاستفتاء على المعاهدات التي تمس سيادة الدولة أو يترتب عليها تعديل في أراضيها، أو معاهدات الصلح والتحالف، وأن ينظرها البرلمان بعد الموافقة عليها بالأحرف الأولى، وقبل التصديق عليها؛ ليتسنى له تعديلها متى اقتضى الأمر ذلك، وأن يشارك ممثلون للبرلمان في المفاوضات الخاصة بهذه المعاهدات بوجه عام، وألا تتضمن المعاهدات أية بنود سرية تتعارض مع نصوصها المعلنة.

و- إسناد سلطة طلب تعديل الدستور لكلٍّ من البرلمان ورئيس الجمهورية، وأن يوافق البرلمان بأغلبية ثلثي أعضائه على هذه التعديلات لتعرض على الاستفتاء العام، وأن تشارك المجالس الشعبية المحلية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدني المنتخبة في إجراء أي تنقيح للدستور.

ز - إنشاء الوحدات الإدارية المحلية، وتعديلها بمقتضى قانون أساسي (مكمل للدستور).

١٢- تمتين الدور الرقابي للبرلمان، ولهذا الغرض؛ يجب أن يتضمن مشروع الدستور ما يلي:

أ- تحديد مدة معينة لانتهاء البرلمان من نظر وسائل الرقابة البرلمانية.

ب- جواز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة، مع اتباع قواعد وإجراءات نظر الاستجواب أمام البرلمان.

ج - فحص البرلمان وتحقيقه في العرائض والاقتراحات المقدَّمة إليه من المواطنين، والمنظمات المجتمعية غير الحكومية.

د- تجميع أحكام مسئولية الحكومة الفردية والجماعية أمام البرلمان وتوضيحها، مع تقرير قاعدة عدم جواز انضمام رئيس أو عضو الحكومة الذي سحبت منه الثقة إلى التشكيل الوزاري الجديد.

١٣- إقرار البرلمان للسياسات العامة للدولة: ومن أجل تفعيل هذه الصلاحية يجب أن ينص مشروع الدستور على ما يلي:

أ- وجوب تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان عند تشكيل حكومة جديدة أو بدء فصل تشريعي جديد، وفي موعد أقصاه شهر من تاريخ التشكيل، أو بدء الفصل التشريعي.

ب- عرض إعلان حالة الطوارئ على البرلمان في غضون سبعة أيام من تاريخ صدور هذا الإعلان، وتكون لمدة ثلاثين يومًا على الأكثر، يجوز تجديدها لنفس المدة بموافقة أغلبية أعضاء البرلمان، فإذا لم تعرض في الوقت المحدد أو عرضت ولم يوافق عليها البرلمان؛ اعتبرت كأن لم تكن، ويدعى البرلمان للانعقاد إذا كان غائبًا، ويحظر حله أو فض دور انعقاده، أو تعطيله؛ طالما كانت حالة الطوارئ معلنة.

ج - موافقة البرلمان بأغلبية أعضائه على إعلان الحرب أو على مشاركة القوات المسلحة في أي مهمة عسكرية خارج البلاد، أو السماح بوجود قوات أجنبية بالأراضي المصرية.

١٤- الارتقاء بالوظيفة المالية للبرلمان، وتفعيلها، ويستوجب ذلك ما يلي:

أ- إنشاء الضرائب أو الرسوم أو تعديلها، أو إلغاؤها أو الإعفاء من أدائها؛ لا يكون إلا بقانون أساسي، وعدم جواز فرضها أو زيادتها بأثر رجعي.

ب- حماية الأموال العامة وتحصيلها وصرفها، وقواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت، التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة تنظَّم بقانون أساسي، ويؤدى إليها جميع الإيرادات شاملة الضرائب والرسوم والقروض والمنح والأرباح والعوائد، التي تعود على الدولة من إدارة أملاكها أو أنشطتها، وكل مالٍ لا مالك له.

ج - عدم جواز منح التزامات أو امتيازات باستغلال الثروة الطبيعية والمرافق العامة، أو التصرف في العقارات المملوكة للدولة، أو النزول عن أموالها المنقولة إلا بمقتضى قانون أساسي.

د- مراعاة مبادئ التوازن والوحدة والعمومية والموضوعية في إعداد الموازنة العامة للدولة، وشمولها على جميع إيرادات ومصروفات مؤسسات وهيئات الدولة المدنية والعسكرية.

هـ - خضوع كل الأموال العامة لرقابة البرلمان وغيره من أجهزة الرقابة المسئولة.

١٥- تحسين نظام عمل البرلمان وشئون العضوية، ويدخل في ذلك- بوجه خاص- ما يلي:

أ- اشتراط حضور أغلبية أعضاء البرلمان على الأقل كشرط لازم لصحة بدء انعقاد جلسات المجلس، واستمرارها، واجتماعات أجهزته الرئيسية.

ب- توكيد علنية الجلسات بحسب الأصل، والبث المباشر لوقائعها كاملة عبر وسائل الإعلام الوطنية.

ج - توحيد الجهة القضائية المختصة بالفصل في الطعون الانتخابية وطعون صحة العضوية، وإسناد ذلك إلى مجلس الدولة وحده.

د- وضع اللائحة الداخلية للبرلمان من قبله وحده؛ لتنظيم أصول ممارسة اختصاصاته وتشكيل أجهزته الرئيسية وصلاحياتها ونظام عملها، وعدم جواز مخالفة هذه اللائحة لأحكام الدستور.

١٦- توازن العلاقات المتبادلة، والتعاون البناء بين البرلمان والمؤسسات الدستورية الأخرى.

يجب أن يكفل مشروع الدستور تحقيقَ التعاون البناء بين البرلمان ومؤسسات الدولة الأخرى، وضمان توازن العلاقات المتبادلة فيما بين هذه المؤسسات. ولهذا الغرض يجب أن ينص مشروع الدستور على ما يلي:

أ- تحديد الطبيعة القانونية لأعمال المؤسسات الدستورية والقائمين عليها باعتبارها صلاحيات واختصاصات وخدمة وطنية بدلًا من كونها حقوقًا وامتيازات، وضبط وتنقيح نصوص الدستور؛ لتكفل هذه الطبيعة القانونية اللازمة.

ب- قيام رئيس الدولة بتأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية والحقوق والحريات، ورعاية الفصل بين السلطات والتحكيم بينها، وكفالة انتظام عمل مؤسسات الدولة.

ج - استقلال السلطة القضائية، وكفالة ضمانات التقاضي وحصانات القضاة، واقتصار عملهم أثناء الخدمة على الفصل في المنازعات وعدم مزاولة أي عمل آخر، وعدم جواز منح أي جهاز تنفيذي أو تشريعي سلطة قضائية نهائية، وعدم تدخل أية سلطة أو جهة في القضايا أو في شئون العدالة، واعتبار ذلك جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط بالتقادم.

د- نقل سلطات رئيس الدولة إلى رئيس البرلمان إذا ترشح الأول للرئاسة مرة أخرى، وتولي الأخير رئاسة الدولة مؤقتًا عند انتهاء مدة الرئاسة دون انتخاب رئيس جديد، أو عند توقيفه، أو عند خلو منصبه لأي سبب قانوني، مع توكيد مبدأ عدم جواز طلب تعديل الدستور، أو حل البرلمان، أو إقالة الحكومة أثناء خلوّ منصب رئيس الدولة.

هـ - مباشرة رئيس الدولة لسلطاته بواسطة الوزراء، وما تتطلبه قراراته من توقيع مجاور من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص فيما عدا قرار تكليف الحكومة وإعفائها. والتشاور بين رئيس الدولة وحزب أو أحزاب الأغلبية في البرلمان في تسمية رئيس الحكومة المكلف، وعرض هذا التشكيل على البرلمان لمنحها الثقة.

و- تفريد اختصاصات وصلاحيات الحكومة المسئولة على استقلال عن رئيس الدولة؛ ليستقيم ذلك مع مبدأ السلطة مقابل المسئولية.

ز – تقرير مبدأ حكومة لكل ولاية برلمانية؛ بحيث تقدم الحكومة استقالتها، وتشكل حكومة جديدة عند بدء كل فصل تشريعي للبرلمان.

ح – تعيين رئيس الدولة للقائد العام للقوات المسلحة، ومحافظ البنك المركزي، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، ومن في حكمهم بموافقة البرلمان.

ط – اتهام رئيس الدولة ونوابه ورئيس الحكومة وأعضائها؛ بناءً على طلب عشرة أعضاء البرلمان، والموافقة على الاتهام في جلسة خاصة بأغلبية أعضاء البرلمان، فإذا برأت المحكمة المختصة رئيسَ الدولة ورئيس الحكومة من الاتهامات المنسوبة إليهما من قبل البرلمان؛ يُحل هذا الأخير بقوة القانون بصورة تلقائية من تاريخ صدور حكم البراءة.

١٧ – تقنين علاقة البرلمان بأجهزة الرقابة الفنية والهيئات المستقلة، ويستدعي ذلك منحَ هذه الأجهزة الرقابية الحيادَ والاستقلال وعدمَ التدخل في أعمالها وعلنيةَ تقاريرها. ومعاونة هذه الأجهزة للبرلمان في أداء مهامه، وموافقته على تعيين رؤسائها ونوابهم لمدة محددة قابلة للتجديد لمرة واحدة.

١٨ – توحيد النصوص الدستورية المنظمة؛ لتجنب تضارب المصالح لشاغلي المناصب السياسية والتنفيذية والقضائية العليا، ويندرج في هذا الخصوص على سبيل المثال، ما يلي:

أ – حظر الجمع بين وظيفتين أو منصبين، أو استغلال الموقع لتحقيق منافع غير مستحقة.

ب – حظر قبول هدايا أو خدمات أو مزايا له أو لأفراد أسرته من الدرجة الأولى بسبب الوظيفة.

ج – حظر مزاولة مهنة أو عمل حر، أو إبرام التعاقدات الإدارية مع الدولة، ولو كان ذلك بمزاد علني.

د – تحديد الرواتب والمعاشات والمزايا الأخرى، التي تتطلبها أعباء هذه المناصب بموجب قانون أساسي، ولا تسري زيادتها أثناء الفصل التشريعي الذي تقنن فيه إلا للمرة الأولى.

هـ – تقديم أعضاء البرلمان وغيرهم من شاغلي المناصب السياسية لإقرارات ذمة مالية، عند بدء وانتهاء ولايتهم، وتبلَّغ بها الجهات الرقابية المختصة.

١٩- ضمان انتظام الولاية التشريعية للبرلمان واستمرارها، وترشيد سلطة حل البرلمان، ويقتضي ذلك ما يلي:

أ- حل البرلمان سلطةٌ تستخدمها السلطة التنفيذية عند الضرورة في مقابل سلطة البرلمان

في سحب الثقة من الحكومة.

ب- تسبيب قرار حل البرلمان، ويكون اتخاذه من قِبل رئيس الدولة بناءً على طلب الحكومة،

وبعد أخذ رأي مكتب البرلمان.

ج - استفتاء الشعب على حل البرلمان، وإجراء انتخابات مبكرة، وسرعة انعقاد البرلمان، وإتمام ذلك كله في مدة لا تتجاوز ستين يومًا.

د- عدم جواز حل البرلمان خلال مدة الثمانية عشر شهرًا الأولى من بدء ولايته التشريعية، أو عند إعلان حالة الطوارئ أو الحرب، أو فترة الإنابة عن رئيس الدولة.

هـ - انعقاد البرلمان الذي انتهت ولايته بالحل بقوة القانون في أحوال الضرورة التي تستوجب هذا الانعقاد بنص دستوري.

و- عند مخالفة قرار حل البرلمان لشروطه وضوابطه، أو انقضاء الميعاد المحدد دون إجراء الانتخابات المبكرة؛ يعود البرلمان للانعقاد من تلقاء نفسه بقوة القانون في اليوم التالي لانقضاء هذا الميعاد.

اقتصار حل البرلمان على المجلس الأدنى- إذا استقر على الأخذ بنظام المجلسين، ويتولى المجلس الأعلى سلطات التشريع والرقابة بصفة مؤقتة، لحين انعقاد المجلس الأدنى، وتعرض عليه التشريعات التي أقرها المجلس الأعلى- أثناء غيابه- للبتّ فيها.

ملحق: سلبيات الواقع البرلماني في ضوء تجارب سابقة:

بمراجعة وضع البرلمان في دستور ١٩٧١، والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، وبالعودة إلى دستور ١٩٧١، وتعديلاته المتعاقبة في أعوام، ١٩٨٠، ٢٠٠٧،٢٠٠٥، والإعلانات الدستورية الصادرة في المرحلة الانتقالية في أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١، وبخاصة إعلان ٣٠ مارس ٢٠١١، وتعديلاته المتتابعة، وبالنظر إلى أصول الممارسات الفعلية لهذه الوثائق الدستورية؛ تظهر في الأفق العديدُ من الملاحظات الأساسية والمؤشرات السلبية المتشابكة، من أهمها:

١. التسليم المطلق بعلو شأن رئيس الدولة وسموه في بنية النظام الدستوري والسياسي المصري، سواء من حيث ترتيبه في صدارة السلطات العامة في وثيقة الدستور، أم من حيث سلطاته الواسعة، أم من حيث طريقة انتخابه، أم من حيث عدم مسئوليته السياسية في مقابل هذه السلطات الواسعة، والتي جعلت كل مؤسسات الدولة وأفرادها خادمة للرئيس، مع أن مقابل ذلك هو الصحيح في النظم الديمقراطية الحقيقية.

٢. انحسار مقومات النظام السياسي المصري في مبدأ تعدد الأحزاب، وحق تأسيسها دون سواه من المقومات الأساسية لنظام الحكم الديمقراطي. وقد أحال الدستور للقانون تنظيم هذا الحق، فوضع العديد من القيود التي تعرقل تحقيق تعددية حزبية تنافسية.

٣. تقرير مبدأ السيادة للشعب وحده باعتباره مصدر السلطات، دون أن يحدد الدستور طرق مزاولة الشعب لهذه السلطات على نحو صريح.

٤. تقنين تدخل الجيش في السياسة، وبخاصة بعد صدور الإعلان الدستوري المكمل الصادر في ١٧ يونيو ٢٠١٢، مع أن ذلك يخالف أبسط المبادئ الديمقراطية المستقرة التي تحظر تدخل القوات النظامية والقضاء في أتون العمل السياسي، وتعفي أفرادها من مباشرة حقوقهم السياسية طوال مدة خدمتهم، وفي مقابل ذلك تؤكد على حظر إنشاء الجمعيات والنقابات والأحزاب ذات الطابع العسكري أو السري، كما تحظر على الإطلاق والعموم قيام أية هيئة أو جماعة بإنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، وذلك كله لترسيخ مدنية السلطة وتداولها السلمي.

٥. وضع الحقوق السياسية في ذيل الحقوق والحريات العامة، وقصر حق الترشيح على عضوية مجلسي الشعب والشورى دون منصب رئيس الجمهورية، وترك تنظيم مباشرة هذه الحقوق السياسية والحقوق والحريات بوجهٍ عام إلى القانون الذي اعتاد على تقييدها

وتكبيلها وتفريغها من مضامينها. وعلى الجانب الآخر، فقد خلت الوثائق الدستورية من تقنين مجموعة من الحقوق والحريات المهمة التي تعين على المشاركة في الشأن العام، وفي صدارتها: حق التظاهر السلمي، والإضراب، وحرية تداول المعلومات، وكفالة الحرية الأكاديمية، وحرية وسائل الإعلام التقليدية والإلكترونية، وكفالة حق الرد، وحظر قطع خدمات الاتصال الهاتفية والرقمية، وحظر حضور رجال الأمن الاجتماعات العامة والخاصة.

٦. غياب الضمانات الدستورية التي تؤمن تمتع المواطنين بحقوقهم وحرياتهم الدستورية ومباشرتها دون أية قيود تنظيمية، وما ينجم عنها من سحب هذه الحقوق وبقائها عند مستواها النظري الصوري لا أكثر.

٧. غلبة الطابع الاستبدادي الأمني الاستثنائي على بنية دستور ١٩٧١ وتعديلاته. ومن ملامح ذلك على سبيل المثال: التعامل مع الصلاحيات والاختصاصات على أنها حقوق وامتيازات للقائمين عليها، تقييد الحقوق والحريات بإحالتها إلى القانون، منح رجال الأمن حق حضور الاجتماعات العامة، وإنشاء محاكم أمن الدولة، وتقنين مكافحة الإرهاب في دستور ١٩٧١ قبل إلغائها في تعديلات مارس ٢٠١١، بالإضافة إلى تأبيد المناصب السياسية، وعدم تداولها سلميًّا.

٨. غياب تنظيم قانوني دستوري لأجهزة الرقابة الفنية والأجهزة المستقلة (الجهاز المركزي للمحاسبات، البنك المركزي، الرقابة الإدارية)، ولم يستثن من ذلك غير المجالس القومية المتخصصة باعتبارها مجالس استشارية تابعة لرئيس الدولة، ولم يرسم الدستور لها دورًا محددًا وواضحًا، ولم يبين تنظيم علاقاتها مع المؤسسات الدستورية الأخرى؛ مما أفقدها أهميتها وجدواها.

٩. قصر السلطة التشريعية على مجلس الشعب وحده، وسن وضع شاذ لمجلس الشورى في دستور ١٩٧١، وفي الإعلان الدستوري، وما صاحب ذلك من تناقضات في وضع مجلس الشورى الذي لا يزيد عن كونه مجلسًا استشاريًّا لا ينعم بسلطات مستقلة واختصاصات أصيلة في التشريع والرقابة. وفي نفس الوقت، منح الدستور رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في حل هذا المجلس، وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية المقارنة إلا في نظم الثنائية البرلمانية الكاملة التي يحظى فيها المجلسان بصلاحيات متساوية بما في ذلك سلطة سحب الثقة من الحكومة.

١٠. إحالة شروط الانتخاب والترشيح لعضوية البرلمان إلى القانون بخلاف حالة رئيس الجمهورية، واستمرار حصة تمثيل العمال والفلاحين في عضوية البرلمان، وحصة رئيس الجمهورية في تعيين عدد لا يقل عن عشرة رغم تناقضها مع مفهوم الانتخاب العام المباشر، وتعارضهما مع الأصول الديمقراطية.

١١. إلغاء الإشراف القضائي على الانتخابات، وإعادته في تعديلات مارس ٢٠١١ مع الاستمرار في تشكيل لجان متعددة للإشراف على الانتخابات البرلمانية والرئاسية، وعدم وجود جهة للإشراف على الانتخابات المحلية، وتحصين قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية، وتشكيلها من قيادات قضائية أعلى من لجنة الانتخابات البرلمانية والاستفتاءات؛ مما يغرس بصورة غير مباشرة علوَّ وسموَّ مؤسسة الرئاسة على مؤسسة البرلمان، ويزيد من فرص تدخل القضاة في السياسة، ويرفع تكاليف العمليات الانتخابية بصورة كبيرة بلا طائل.

١٢. إسناد الفصل في صحة عضوية البرلمان إلى محكمة النقض بدلًا من البرلمان نفسه. وإذا كان ذلك قد حسم معضلة أن يكون البرلمان خصماً وحكماً في آن واحد؛ فإنه لم يحسم حالة التداخل والازدواجية بين فصل مجلس الدولة في الطعون الانتخابية من ناحية، وفصل محكمة النقض في صحة العضوية من ناحية أخرى.

١٣. تقنين الدستور للاستثناءات على مبدأ تفرغ الأعضاء لمهام البرلمان وما أتاحه القانون والممارسة البرلمانية من التوسع في هذه الاستثناءات وتحويلها إلى قاعدة عامة، هذا بالإضافة إلى ما تضمنه الدستور من جواز الجمع بين العضوية والوزارة، الأمر الذي ولد تمثيلًا جديدًا للمصالح، وتضاربًا لها داخل البرلمان.

١٤. تفريغ سلطة التشريع من مضمونها، بتقديم تشريعات الضرورة على سن التشريع العادي في متن الدستور، واتساع هذه التشريعات الاستثنائية التي تصدرها السلطة التنفيذية على حساب التشريع البرلماني العادي.

١٥. عدم إسناد سلطة مطابقة التشريع لمبادئ الشريعة الإسلامية- باعتبارها المصدر الرئيسي لجميع التشريعات- إلى جهة معينة تبتُّ وحدها في هذه المسألة الحيوية.

١٦- السلطات التنفيذية الواسعة لرئيس الدولة دون تشاور مع البرلمان، وسلطاته السياسية المنفردة، التي يباشرها بعد موافقة شكلية للبرلمان (إعلان الحرب، التصديق على المعاهدات الدولية، وإعلان حالة الطوارئ (أو حتى بدون موافقته)، واستفتاء

الشعب في المسائل المهمة المتصلة بالمصالح العليا للبلاد»).

١٦. منح رئيس الدولة سلطة تعيين الحكومة دون أدنى تشاور أو موافقة من البرلمان، وتحمل الحكومة وحدها المسئولية السياسية أمام البرلمان، وهي ذاتها لا تتمتع بصلاحيات على استقلال، بل مجرد معاون أو مشارك لرئيس الدولة في وضع السياسات العامة للدولة، في تناقض جلي لمبدأ السلطة مقابل المسئولية.

١٧. إطلاق مواعيد الرد على وسائل الرقابة البرلمانية ومواقيت نظرها، وعدم تقييدها بمواعيد معينة لسرعة نظرها وعدم تأخرها.

١٨. انحسار تقديم البيانات الوزارية الوجوبية أمام البرلمان، وجعل مناقشة بيانات رئيس الجمهورية أمامه أمرًا جوازيًّا، وربط بدء نظر وسائل الرقابة البرلمانية بالانتهاء من مناقشة برنامج الحكومة.

١٩. عدم الربط بين مدة الولاية البرلمانية ومدة الولاية الرئاسية وولاية الحكومة، وتوحيد هذه المدد إن لزم الأمر.

٢٠. انعقاد البرلمان وفضه بناء على دعوة من رئيس الجمهورية في الأحوال العادية وغير العادية.

٢١. النص الدستوري على انتخاب رئيس المجلس ووكيليه لدور انعقاد واحد، وهي مدة قليلة، تؤثر على استقرار واستقلال قيادات البرلمان. واقتصار النص الدستوري على هؤلاء الأشخاص الثلاثة دون أجهزة البرلمان الأخرى يضفي عليهم قيمة كبيرة تجعلهم يحتكرون عملية صنع القرار البرلماني. وقد جرى التوسع في ذلك بصورة مبالغ فيها في اللائحة الداخلية للبرلمان التي أسند الدستور سلطة وضعها للبرلمان نفسه توكيدًا على استقلاله، وأغفل جانب مشروعيتها ومطابقتها لأحكام الدستور الذي يوجب إحالتها للمحكمة الدستورية العليا لإبداء الرأي قبل إقرارها من البرلمان.

٢٢. إلغاء استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب، وغياب الضوابط التي ترشد وتحد من التعجيل باتخاذ قرار الحل؛ باعتباره حالة ضرورة لا يجوز التوسع فيها.

٢٣. عدم وضع تقنين دستوري واضح لتجنب تضارب المصالح لشاغلي المناصب العليا السياسية والتنفيذية والقضائية، وتبعثر النصوص الدستورية المنظمة لهذا الموضوع وعدم اكتمالها.

سادسًا: تصور مقترح حول وضع النظام المحلي في دستور مصر القادم

إعداد: د. صالح الشيخ

في البداية يجب أن يكون هناك فصل أو باب مستقل في الدستور للنظام المحلي، بحيث يمكن الاختيار فيما بعد بين الإدارة المحلية والحكم المحلي. ويمكن أن يتضمن الدستور عدة موضوعات تحتاج إلى صياغة قانونية في مواد دستورية، هي:

- **التقسيم الإداري للدولة والمستويات المحلية:**

١- تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات محلية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، على أن يحدد القانون- على وجه الدقة- معايير إنشاء هذه الوحدات والتغيرات التي قد تطرأ عليها، والإجراءات اللازمة لذلك.

٢- تعتبر المحافظات هي وحدات المستوى المحلي الأعلى، والتي يتطلب إنشاؤها موافقةً من البرلمان بعد موافقة المجالس المحلية المنتخبة الخاصة بالوحدات الإداية الواقعة في نطاق المحافظة التي سيتم إنشاؤها.

٣- المدن والقرى (البلديات) هي المستوى المحلى الأدنى، وتنشأ بقرارات من المجلس المحلي للمحافظة المختصة، بعد أخذ رأي المجالس المحلية للوحدة المعينة.

٤- يتم تحديد التقسيم الجغرافي والحدود الإدارية للوحدات المحلية وفقًا للقانون، على أن يتم عمل استفتاء عام ليتم الحصول على موافقة المواطنين القاطنين في نطاق الوحدة أو الوحدات المحلية الخاضعة للتقسيم أولًا.

- **تنظيم المجالس المحلية المنتخبة:**

١- تعتبر المجالس المحلية المختلفة هي أعلى سلطة إدارية على المستويات المحلية المختلفة، يتم انتخاب أعضائها بصورة مباشرة من المواطنين عن طريق القائمة النسبية، ويحق للمواطنين غير المنتمين لأحزاب تكوين قوائم من المستقلين ليخوضوا بها الانتخابات المحلية تحت إشراف قضائي كامل على الوجه الذي يبينه القانون.

٢- تكون مدة المجالس المحلية المنتخبة أربع سنوات من تاريخ أول انعقاد لها، ويحدد القانون عددَ الأعضاء المنتخبين بكل مجلس، وفقًا لتعداد السكان بالوحدات المحلية المختلفة.

٣- المجالس المحلية على مستوى المحافظة، ويحق للمواطنين حل المجالس المحلية عن طريق الاستفتاء، كلٌّ ذلك وفقًا لما ينظمه القانون.

• **تنظيم الأجهزة المحلية التنفيذية:**

١- الأجهزة التنفيذية المحلية تقوم بتنفيذ سياسات المجالس المحلية المختلفة، كلٌّ في مستواه، ويحدد القانون كيفية تكوين المجالس التنفيذية على المستوى المحلي، وشروط تولي الوظائف القيادية.

٢- للمجالس المحلية الحقُّ في مساءلة الأجهزة التنفيذية بكافة المستويات المحلية، بالإضافة لسحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية، وذلك وفقًا لأحكام القانون.

• **توزيع الصلاحيات والاختصاصات والعلاقات:**

١- يحدد القانون الصلاحيات والاختصاصات، التي تمارسها المحليات بالمستويات والوحدات المحلية المختلفة في مجالات المرافق والخدمات الأساسية اللازمة للمواطنين، وينظم القانون وسائل تمكين الواحدات الإدارية المحلية من توفير المرافق والخدمات المحلية والنهوض بها، وحسن إدارتها.

٢- للحكومة المركزية الحقُّ في تفويض اختصاصاتها للوحدات المحلية المختلفة مع ضمان توفير المخصصات المالية اللازمة لتنفيذها.

• **الاختصاصات المالية للمحليات:**

١- يكون لكل وحدة محلية خطة طويلة المدى، وخطط متوسطة المدى، تتفرع عنها خطط سنوية تتم على أساس المشاركة بما يستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم.

٢- يكون للوحدات المحلية اختصاصات مالية واضحة ومصادر لتمويل مشروعاتها التنموية وخططها السنوية.

٣- يحق للمجالس المنتخبة وضع الموازنة الخاصة بها، وإدارة الموارد المالية المحلية المختلفة من ضرائب ورسوم محلية، وذلك وفقًا لما يحدده القانون.

• **المحافظ:**

١- يكون لكل محافظة محافظ، يتم تعيينه لمدة أربع سنوات، قابلة للتجديد لفترة واحدة فقط، وفقًا للنظام السياسي للبلاد (رئيس الدولة في حالة النظام الرئاسة، رئيس الحكومة في حالة النظام البرلماني، ورئيس الدولة بعد موافقة البرلمان في حالة النظام المختلط أو العكس) وفقًا للشروط والإجراءات المُبينة بالقانون.

٢- يمارس المحافظ الدور الرقابي المالي والإداري على قانونية قرارات المجالس المحلية والوحدات التنفيذية في كل ما يتعلق بالأنشطة والاختصاصات المختلفة بكافة المستويات المحلية.

٣- يتولى المحافظ تنفيذ سيسات الدولة، وضمان وحدتها، وحفظ النظام والأمن، وحماية حقوق الإنسان، وضمان العدالة في توزيع الموارد العامة، وله في ذلك حق الاعتراض على الموازنات المحلية.

• **فض المنازعات:**

المحكمة الإدارية العليا هي المسئولة عن الفصل في المنازعات، التي تتسم بصبغة محلية وفقًا لما يحدده القانون.